

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E IZQUIERDAS



LOGROS, CONTRADICCIONES Y DESAFÍOS

Anja Minnaert y Gustavo Endara
(Coord.)

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E IZQUIERDAS



LOGROS, CONTRADICCIONES Y DESAFÍOS



DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E IZQUIERDAS

LOGROS, CONTRADICCIONES Y DESAFÍOS

© Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador
Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará
4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 256 2103
Casilla: 17-03-367
www.fes-ecuador.org
www.40-fes-ildis.org

 Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS

 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:
info@fes.ec

Coordinación: Anja Minnaert y Gustavo Endara

Autores: Chantal Mouffe, Wolfgang Merkel, Benjamin Goldfrank,
Alicia Lissidini, Héctor Hernández, Luis Fernández,
Wagner de Melo Romão, René Unda Lara, Fernando Mayorga,
Moira Zuazo, Héctor Briceño, Thais Maingon, Jorge Galindo

Editora: Andrea Carrillo

Diseño: graphus® 290 2760

Tiraje: 1000 ejemplares

ISBN: 978-9978-94-149-2

Primera edición, agosto 2015

Impreso en Quito-Ecuador

El uso comercial y la reimpresión de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.



CONTENIDO

PRESENTACIÓN

Anja Minnaert y Gustavo Endara 7

Democracia y representación: una perspectiva agonista

Chantal Mouffe 15

Democracia directa. Los referendos desde la perspectiva de la teoría de la democracia y la socialdemocracia

Wolfgang Merkel 35

Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos

Benjamin Goldfrank 95

Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos

Alicia Lissidini 121

Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas

Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández 191

Políticas públicas y democracia participativa: avances y límites de las conferencias nacionales en Brasil

Wagner de Melo Romão

239

Participación política de jóvenes en Ecuador: entre la espiral del desencanto y el desafío del re-encantamiento en torno de la Revolución Ciudadana

René Unda Lara

295

Democracia intercultural y ciudadanía multicultural en el Estado plurinacional

Fernando Mayorga y Moira Zuazo

317

Avances y retrocesos de la democracia participativa en Venezuela

Héctor Briceño y Thais Maingon

383

Movilización social y representación política en España: de los indignados a Podemos

Jorge Galindo

437

Presentación



Hoy en día existe un amplio debate entre academia, sociedad civil y el sector político sobre los alcances de la democracia representativa. Hay dudas en torno a si sus instituciones, como los partidos y procesos electorales, reflejan la complejidad de la sociedad moderna. Al mismo tiempo, la ciudadanía, a través de diversas efervescencias sociales, ha expresado su descontento frente a las dificultades que existen para canalizar sus demandas e influir en las decisiones públicas.

Asimismo, ha crecido la conciencia por parte del sector político de la necesidad de la participación ciudadana para complementar y equilibrar a la democracia representativa, tomando en cuenta las exigencias de diversos tejidos sociales. Por ello, se han puesto en marcha varios mecanismos de la democracia participativa para que estas demandas ciudadanas emerjan a la esfera pública y tengan injerencia política.

La democracia participativa puede revitalizar la idea de democracia como gobierno de la gente, adaptándola a nuevos contextos con miras a empoderar a las personas para que tengan un mayor control democrático sobre sus destinos. Adicionalmente, puede facilitar la coexistencia, la diversidad y fortalecer el pluralismo.

Sin embargo, surge la incógnita de qué se entiende por democracia participativa, cómo ponerla en práctica, qué efectos concretos puede tener para que la ciudadanía incida de manera activa y concreta en el ciclo de la política pública y qué ha aportado la izquierda en ello. Para despejar varias de estas inquietudes, vale la pena volcar la mirada hacia el continente latinoamericano.

En América Latina, el apoyo a la democracia como régimen político es ya incuestionable. Con el giro electoral a la izquierda a nivel local y nacional, la región, en la última década y media, se ha convertido en un referente en cuanto al impulso, implementación e institucionalización de mecanismos y procesos participativos. No obstante, en los últimos años también han aumentado las manifestaciones de participación ciudadana fuera de estos procesos establecidos. Así, la experiencia latinoamericana ofrece suficiente información y una oportunidad única para reflexionar, desde una óptica progresista, acerca de lo que se ha logrado con estos instrumentos y qué desafíos persisten.

Adicionalmente, tomando en cuenta que los distintos experimentos de democracia participativa han tenido diferentes efectos en la influencia ciudadana sobre el ciclo de política pública, vale la pena recapacitar sobre qué contradicciones han surgido al aplicar los mecanismos, qué dificultades existieron y qué puede aprender y aportar la izquierda en estos procesos para potenciar la democratización de la sociedad a través de la participación ciudadana.

En este contexto, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en Ecuador organizó en noviembre de 2014 en conjunto con FLACSO Sede Ecuador, la conferencia internacional: “Democracia Participativa e Izquierdas – Logros, contradicciones y desafíos” para tematizar la participación ciudadana desde una óptica progresista. De la mano de especialistas de la academia y de la sociedad civil de América Latina y Europa, se buscó analizar casos concretos con miras a discutir el potencial democratizador de los mecanismos de participación ciudadana.

Además, se trató la viabilidad de los instrumentos participativos para procesar demandas ciudadanas de manera democrática, así como las dificultades que han existido al implementarlos. Finalmente, se discutió sobre las diferencias que han existido entre los distintos países y sus perspectivas para el fomento de la democracia participativa.

Desde la FES, como organización de origen alemán con amplia presencia internacional y comprometida con los valores de la democracia y la justicia social, nos sentimos muy complacidos de que los resultados de esta fructífera y entusiasta discusión hayan trascendido los espacios de la conferencia y se plasmen en esta publicación.

El libro inicia con cuatro artículos introductorios que ofrecen una panorámica general en torno a la posición de la izquierda con respecto al fomento de la democracia participativa, así como una comparación entre la situación en Europa y América Latina.

Abrimos esta sección con un magnífico aporte de Chantal Mouffe (Bélgica), quien reflexiona sobre el rol de la izquierda para canalizar alternativas agonistas a los canales políticos establecidos. Para Mouffe, las protestas de los últimos años, a más de un profundo malestar político, evidencian una severa crisis de las instituciones democráticas. No obstante, la autora menciona que los desafíos no radican en la idea de representación en sí, sino en ofrecer alternativas a la ciudadanía para institucionalizar sus demandas a través de formas más inclusivas de representación.

De manera similar, Wolfgang Merkel (Alemania) afirma que las instituciones centrales de la democracia representativa en Europa

han perdido su capacidad integradora y de convicción. Por tanto, se pregunta si las consultas populares podrían aportar en la reducción de los déficits de participación y confianza. La evidencia empírica de su análisis muestra que el nivel de participación en las consultas populares en Europa suele ser muy inferior a la participación en elecciones parlamentarias nacionales. Además, Merkel se muestra escéptico sobre los alcances de estos mecanismos debido a que las capas sociales más bajas y las mujeres están subrepresentadas, mientras que las clases más acomodadas y los hombres se encuentran considerablemente sobrerrepresentados. No es coincidencia entonces que los resultados políticos de las consultas populares en el continente europeo tiendan a perjudicar a las minorías, bajando impuestos y reduciendo el gasto público y social. Por tanto, opina que las consultas populares solo aprueban el examen de legitimación si presentan un índice de participación elevado y un índice de selección social bajo.

El escepticismo de Merkel contrasta con el artículo introductorio de la panorámica latinoamericana de Benjamin Goldfrank (EE.UU.), quien se inclina por argumentar que los experimentos de democracia participativa en América Latina han brindado mayores posibilidades para, en general, fortalecer la democracia. Goldfrank destaca que los procesos de participación llevados a cabo en la región aumentaron las oportunidades para que la ciudadanía se exprese e influya en la toma de decisiones públicas. Subsecuentemente, realiza un análisis de las dificultades y aboga a que la región se atreva a seguir experimentando con mayor creatividad.

Para finalizar la sección introductoria, Alicia Lissidini (Argentina) realiza un meticuloso repaso y ofrece una visión general de los mecanismos de democracia directa implementados en América

Latina. Lissidini elabora una comparación histórica y muestra desde cuándo existen los mecanismos, en qué consisten y en qué contexto fueron implementados. Adicionalmente, evalúa sus impactos y analiza las diferencias entre los distintos países. Al margen de sus hallazgos, Lissidini sostiene que la participación ciudadana es un factor democratizador, así como una fuente insustituible de información sobre los malestares sociales.

Luego de este exhaustivo análisis introductorio, la publicación compila seis casos que analizan los procesos de implementación de distintos mecanismos de democracia participativa en México, Brasil, Ecuador, Bolivia y Venezuela.

Héctor Hernández y Luis Fernández (México) exponen por qué los mecanismos de democracia participativa en la Ciudad de México han sido insuficientes para sacar consecuencias relevantes sobre la política pública. Dentro de su artículo, ellos proponen rediseñar los instrumentos para hacerlos más vinculantes, así como modificar las reglas de acceso a estos mecanismos.

El caso brasileño es analizado por Wagner de Melo Romão (Brasil). Especialmente desde la llegada al poder del Partido de los Trabajadores en 2003, se ha creado un sinnúmero de instancias y mecanismos de participación institucional, destacándose las conferencias nacionales de políticas públicas. Romão hace un repaso a la efectividad de estos mecanismos y reflexiona sobre los retos para generar mayores capacidades para que la ciudadanía haga valer sus deliberaciones en las acciones del Estado.

El análisis continúa con los casos de Ecuador, Bolivia y Venezuela, países que se destacan por reformar sus Constituciones para que cuenten con los mayores mecanismos de democracia directa en

la región. Por tanto, estos tres casos ofrecen un amplio campo de estudio sobre los logros y desafíos de los procesos de participación.

René Unda (Ecuador), contextualiza la participación ciudadana desde la óptica de las organizaciones sociales juveniles ecuatorianas. Unda se enfoca en las contradicciones entre, por un lado, la innovación democrática de los nuevos mecanismos de participación contemplados en la Constitución de 2008 y por otro, el aumento de las manifestaciones juveniles fuera de estos procesos establecidos.

Por su parte, Moira Zuazo y Fernando Mayorga (Bolivia) analizan la participación ciudadana desde la propuesta institucional del Estado Plurinacional de Bolivia aprobada en la Constitución de 2009, la cual recoge aspectos de ciudadanía multicultural y democracia intercultural. De esta manera, los autores abordan el caso boliviano y sus innovaciones, las cuales articulan instituciones convencionales de representación y participación con modalidades de democracia comunitaria.

Thais Maingon y Héctor Briceño (Venezuela) examinan la evolución de la democracia participativa y protagónica en Venezuela entre 1999 y 2013. Su artículo discute si los nuevos espacios de interacción entre ciudadanía y Estado plasmados en la Constitución venezolana han contribuido a construir las bases de una democracia participativa en un contexto altamente polarizado.

Para cerrar la publicación, presentamos un artículo de Jorge Galindo (España), quien contextualiza las movilizaciones sociales y la representación política en España, enfatizando cómo se pasó del Movimiento de los “Indignados” al Partido “Podemos”. Galindo revisa los orígenes de las manifestaciones y realiza un análisis crítico sobre las expectativas en torno al fenómeno “Podemos”.

Las exigencias a la democracia son cada vez más complejas. En ese sentido, esperamos que las diversas ópticas compiladas en esta publicación resalten el valor que aporta la participación a la construcción de sociedades democráticas y justas, facilitando la escucha de la voz ciudadana y su canalización institucional por parte del sector público.

A la vez de agradecer a las autoras y autores por sus valiosas contribuciones, aspiramos a que las mismas incentiven a la generación de conocimiento sobre el potencial democratizador de la participación ciudadana. Finalmente, le deseamos al público una interesante lectura y reflexión.

Anja Minnaert

Representante
Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Ecuador
Directora del ILDIS

Gustavo Endara

Coordinador de proyectos
Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS)
en Ecuador



Chantal Mouffe

Filósofa y teórica política por las Universidades de Lovaina, París y Essex. Actualmente es profesora de teoría política en la Universidad de Westminster. Ha enseñado en varias universidades en Europa, América del Norte y América Latina y ha ocupado posiciones de investigación en las Universidades de Harvard, Cornell, Universidad de California, el Instituto de Estudios Avanzados en Princeton y el Centro Nacional de la Investigación Científica en París. Entre 1989 y 1995 fue Directora de Programa en el Colegio Internacional de Filosofía de París. Co-autora junto con Ernesto Laclau de *Hegemonía y estrategia socialista – Hacia una radicalización de la democracia* (1985) y autora de *El retorno de lo político* (1993), *La paradoja democrática* (2000), *En torno a lo político* (2007) y *Agonística, Pensar el mundo políticamente* (2014). Actualmente está elaborando un enfoque no-racionalista a la teoría política, formulando un modelo agonístico de la democracia.

Democracia y representación: una perspectiva agonista¹

Chantal Mouffe

Como punto de partida de mis reflexiones, quisiera hacer una distinción importante. Entre las movilizaciones de masas que pudieron observarse en los últimos tiempos en las sociedades democráticas liberales, existen movimientos que siguen patrones de izquierdas más bien tradicionales, y otros que se apartan de ellos. Sin embargo, hay un punto en el que se constata una amplia coincidencia entre todos ellos: las protestas de los últimos años fueron algo más que una reacción a las medidas

1 Este artículo, publicado originalmente en *Blätter für deutsche und internationale Politik* N° 12/2014, se basa en *Agonistics. Thinking the World Politically*, el nuevo libro de la autora, recientemente publicado en Alemania por la editorial Suhrkamp en traducción de Richard Barth. La presente traducción del alemán fue cotejada con el capítulo "Conclusión" de la versión publicada en español: *Agonística. Pensar el mundo políticamente*, traducción de Soledad Laclau, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2014, pp. 111-129. Agradecemos la gentil autorización de la autora y de la revista *Blätter für deutsche und internationale Politik* para incorporar este texto en la presente publicación. La traducción del alemán al español fue realizada por Alejandra Obermeier.

de ajuste actuales. Dan cuenta de un malestar político más profundo frente a las instituciones democráticas, sobre cuya crisis arrojan luz. Sin embargo, a pesar de los indiscutibles paralelismos existentes entre los distintos movimientos, es erróneo incluir dentro la misma categoría a los indignados españoles y al movimiento estudiantil chileno, por mencionar un ejemplo.

En Chile, estamos ante una movilización de estudiantes que luchan en el sentido de la izquierda clásica por un mejor sistema educativo y que tienen demandas específicas hacia el Estado. Están formalmente organizados y cuentan con líderes que no rechazan la cooperación con partidos políticos (de hecho, su principal dirigente, Camila Vallejo, está afiliada al Partido Comunista y actualmente es diputada en el Parlamento chileno).

Completamente distinto es el caso de los indignados del Movimiento 15-M (Movimiento 15 de Mayo), que reclaman “¡Democracia real ya!”. Ellos rechazan el sistema democrático representativo en favor de una democracia “real” y promueven el “asambleísmo” en lugar del “parlamentarismo”. Podemos hallar una postura negativa similar frente a la política representativa en los *Aganaktismenoi* –la versión griega de los indignados– y en algunos de los diversos movimientos Occupy en Europa y América del Norte.

Lo que también comparten los indignados y los grupos de Occupy es su carácter horizontal, rizomático. Son redes sin líder, plataformas sin centro. En sus inicios, antes de ser desalojados por las autoridades locales, se concentraban en establecer campamentos en plazas públicas. Actualmente, en su segunda fase, están intentando diversificar sus formas de protesta con acciones a escala barrial y concentrándose en temas muy específicos, como deudas,

ejecuciones hipotecarias y desalojos. Si bien algunas de estas iniciativas parecían muy prometedoras, no resulta fácil predecir el futuro de estos movimientos ahora que han sido expulsados de sus bases originales.

Lo que ya resulta evidente es que en España y en Grecia se ha producido un avance importante en el marco del cual el carácter de las protestas se ha transformado por la participación de nuevos grupos de intereses. En España, las protestas se extendieron y han adquirido un carácter distinto. Se han organizado movilizaciones masivas encabezadas por sindicatos. Con estas protestas, diversos sectores de la población ponen de manifiesto su rechazo al drástico programa de ajuste emprendido por el Partido Popular, actualmente en ejercicio del gobierno.

Lo mismo sucede en Grecia. Ahora que los Aganaktismenoi han desaparecido casi por completo del mapa, se producen nuevas protestas masivas contra el gobierno de los conservadores de la Nueva Democracia organizadas por el partido radical de izquierda Syriza: un indicio de que el rol de los partidos de izquierda no debería subestimarse.

Al tomar en cuenta estos desarrollos más recientes, se evidencia claramente la compleja estructura de las protestas. Entre los manifestantes podemos hallar activistas que están en contra de cualquier forma de representación, que rechazan de plano la democracia liberal, abogan por el “éxodo” fuera de ella y expresan el anhelo de alcanzar una sociedad reconciliada consigo misma mediante la democracia directa. Otros grupos, en cambio, no pretenden eliminar por completo las instituciones representativas, sino mejorarlas para que los ciudadanos puedan controlarlas mejor.

Democracia presentista *versus* democracia representativa: la alternativa falsa

Algunos teóricos cercanos al enfoque del “éxodo” destacan la aparición de nuevas prácticas democráticas con características “horizontales” y “presentistas”. Isabell Lorey, por ejemplo, argumenta que lo que los Indignados españoles propugnan con su llamado a la “¡Democracia real ya!” no es tanto una democracia directa, en la que todos pueden participar, sino más bien una concepción radicalmente nueva de la democracia más allá de la representación: una democracia *in actu*, que ella denomina “democracia presentista”. Para Lorey, esta perspectiva “presentista” constituye una característica común a todos los movimientos Occupy; según ella, es allí donde reside su innovación:

Los movimientos Occupy significan un éxodo de la alternativa dada entre la democracia directa y representativa porque actúan de un modo no jurídico y practican la democracia de una manera horizontal y presentista. El movimiento presentista es autoorganizado e instituyente, un poder democrático constituyente que no pretende repetir las viejas luchas por la toma del poder, sino que busca liberarse de la lógica jurídica de la representación y la soberanía (Lorey, s/f)

Lorey considera este poder constituyente como un proceso que no puede ser representado ni encarnado por un “poder jurídico institucionalizado”. Es por eso que la democracia presentista es lo opuesto de la democracia representativa; es una cuestión de prácticas políticas colectivas sin ninguna pretensión de gobierno.

Sin embargo, movilizaciones como Occupy no constituyen la primera vez que los ciudadanos se reúnen y se hacen oír más allá de los canales políticos tradicionales. Tal como nos recuerda una nueva investigación realizada bajo la dirección de Mary Kaldor y Sabine Selchow, aquello que ellas denominan política “subterránea” existe ya desde hace algún tiempo, y lo que hemos vivido en 2011 y 2012 fue en principio un “aflorar” de esa política “subterránea” (Kaldor *et al.*, 2012). Con ese término, las autoras se refieren a todos los tipos de agrupaciones políticas, iniciativas, eventos e ideas –tanto de derecha como de izquierda– que por lo general no son visibles en la política dominante.

Dentro de esa categoría naturalmente se inscribe Occupy, pero también las protestas de los “ciudadanos rabiosos” (Wutbürger) contra el proyecto ferroviario Stuttgart 21, las diversas intervenciones de ciudadanos por fuera de los partidos, las protestas antiglobalización, las redes del Foro Social Mundial y muchas otras iniciativas de la sociedad civil en una variedad de ámbitos. También sitúan allí a los diversos Partidos Pirata y, más sorprendentemente, a una serie de movimientos populistas de derecha, como el Jobbik en Hungría y Amanecer Dorado en Grecia.

Las respuestas presentes en la investigación de Kaldor y Selchow dan cuenta de la disparidad en la orientación ideológica de los activistas y hacen surgir dudas respecto de la afirmación según la cual la posición antirrepresentativa es típica de la mayoría de ellos. Es innegable que tales visiones pueden encontrarse entre los activistas que participan en esos movimientos. Pero la representación según la cual el objetivo de todos los indignados es una democracia más allá de la representación constituye una lectura muy unilateral de las protestas. Y lo que a mi

modo de ver es aún más importante: aun cuando esa fuera la posición predominante, eso no sería motivo suficiente como para concluir que tal estrategia es adecuada y que las prácticas basadas en el horizontalismo y el presentismo deberían conformar la columna vertebral de la lucha progresista. La pregunta decisiva que deberíamos plantearnos se refiere a la eficacia de tales prácticas y a su potencial para generar otra clase de sociedad en la que las desigualdades que ellas denuncian hayan sido eliminadas.

Occupy y los límites del presentismo

De hecho, podría argumentarse que la propia evolución del movimiento Occupy pone de manifiesto las limitaciones de esas prácticas. Mark Greif, por ejemplo, quien desempeñó un importante papel en Occupy Wall Street, escribió que pese al éxito para instalar el tema de la desigualdad en boca de todo el mundo, respecto de Wall Street y las instituciones financieras, Occupy había fracasado en la mayoría de sus objetivos (Greif, 2012). Greif no está solo en sus apreciaciones respecto de las ventajas y desventajas de los campamentos de protesta de Occupy; muchos otros celebraron su influencia en el discurso político estadounidense, pero al mismo tiempo criticaron la falta de estrategias para impulsar cambios institucionales.

No obstante, si se quiere cuestionar el liberalismo hay que analizar sus instituciones claves. No basta con organizar nuevas formas de existencia del común más allá de las estructuras capitalistas dominantes, como si estas últimas fueran a ceder terreno de a poco sin oponer resistencia alguna.

Respecto de los límites del horizontalismo, Mark Fisher escribe:

Si Occupy no tiene como objetivo –al menos en algún momento– influir en la política, o –al menos en algún momento– influir en la hegemonía a través de los medios de comunicación mainstream, ¿cuáles son sus esperanzas? Con su desarrollo del horizontalismo, los activistas de Occupy pretenden ser prefigurativos: quieren anticipar formas futuras (posjerárquicas) de organización política. Pero esto lleva a plantearse una cuestión: ¿cómo –si no es a través de los organismos del Estado o los medios masivos de comunicación– van a propagarse estas formas de organización política? (Fisher, 2013)

Sin duda es positivo que, a diferencia de los indignados, Occupy tenga un adversario claramente definido: Wall Street, la Bolsa de Valores de Londres u otras instituciones financieras. Sin embargo, su lema “Somos el 99%” da cuenta de una falta de conciencia respecto de los antagonismos existentes en la sociedad y de una fe bastante ingenua en la posibilidad de construir una sociedad consensual luego de que el 1% “malo” haya sido eliminado. Ese tipo de razonamiento puede conducir fácilmente a una condena moralista de los ricos en vez de dar lugar a un análisis político de la compleja configuración de fuerzas del poder que deben ser sacudidas para crear una sociedad más justa y democrática. Es un lema que no solamente es demasiado inclusivo, sino que además parece dar por sentado un “nosotros” ya dado. Elude la necesidad de construir ese “nosotros” a través de la articulación de una cadena de equivalencias entre los diversos grupos de protesta. Este momento de la construcción de una voluntad colectiva por encima de las diferencias constituye el paso político decisivo sin el cual no es posible desarrollar una estrategia adecuada. Porque solo en este caso estamos frente a una forma de unidad que respeta la diversidad y no elimina las diferencias. Una relación de equivalencia no niega las diferencias: eso derivaría en una mera igualación. Sin embargo,

esas diferencias entre sí solo son sustituibles en la medida en que se opongan en tanto diferencias democráticas a fuerzas o discursos que las niegan en su totalidad. De ahí que la construcción de una voluntad colectiva requiera determinar un adversario.

A este adversario no se lo puede expresar con un concepto tan amplio como lo es el de “imperio” o también “capitalismo”. Para crear las condiciones de una nueva hegemonía, lo importante es más bien identificar los focos del poder y transformarlos. Se trata de una “guerra de posición” (Gramsci) que debe darse en diversos frentes en forma simultánea. Pero esto vuelve indispensable aprovechar las sinergias entre una multiplicidad de actores: movimientos sociales, partidos y sindicatos.

Entonces, el objetivo no es “vaciar” el Estado o la multiplicidad de instituciones en las que el pluralismo se manifiesta. Lo que necesitamos es más bien combinar esfuerzos parlamentarios y extraparlamentarios para transformar profundamente estas instituciones, convirtiéndolas en un vehículo para lograr una articulación de múltiples demandas democráticas que extendería el principio de la igualdad a la mayor cantidad posible de relaciones sociales. Tal es la idea de la política radical propia del enfoque hegemónico, y un proyecto semejante requiere una confrontación agonista con las instituciones.

El rechazo del Estado por parte del neoliberalismo y el radicalismo de izquierda

Se ha argumentado que la ausencia de una estrategia política real demuestra que los movimientos que exigen una “democracia real” consensual aún siguen percibiendo la política en clave neoliberal.

Y, según Jason Hickel, esto les impide comprender la esencia de lo político. Este autor afirma que la estructura de democracia no jerárquica, participativa, basada en el consenso, típica de los movimientos Occupy, lleva al extremo la ética del enaltecimiento de la diversidad y la tolerancia, y así les impide a estos grupos ver la realidad de la hegemonía y el carácter del poder en las sociedades capitalistas. Detrás de su negativa a agruparse en torno de demandas concretas para no alejar a aquellos que podrían disentir y para no poner en riesgo su multiplicidad, Hickel ve operar una postura antipolítica y “todo el poder de la ética liberal”.

Otra característica que estos movimientos comparten con el enfoque liberal es el elemento central del Zeitgeist neoliberal: la demonización del Estado. En el marco de sus reiterados intentos de dismantelar las instituciones creadas por el Estado de Bienestar socialdemócrata, los defensores del neoliberalismo se han servido en general de una virulenta retórica antiestatal, denigrando todo lo relativo al Estado como intrínsecamente autoritario (o incluso totalitario) y perjudicial para la libertad del individuo. Mediante la movilización de una retórica binaria, que opone al Estado represivo las ventajas de la economía de libre mercado, han logrado justificar la primacía del mercado y la mercantilización de todas las esferas sociales, para establecer de ese modo las bases de la hegemonía neoliberal.

Una postura negativa similar respecto del Estado también se registra en parte de la izquierda radical. Esta coincidencia se explica desde la creencia compartida en la posibilidad de una sociedad que se autorregule más allá de la división y la hegemonía. Claro que los neoliberales y los radicales conciben tal sociedad de modos muy diferentes. Mientras que los primeros cuestionan la realidad de las relaciones de poder existentes, los últimos anuncian el advenimiento de una sociedad en la que las cuestiones relativas al poder ya no tendrán ninguna relevancia. Sin embargo, lo que encontramos en ambas versiones es el rechazo común del rol constitutivo del poder y de lo político en su dimensión

antagónica. ¿Cómo se podría, sin ocultar el hecho de que las relaciones sociales son siempre relaciones de poder, pretender junto con John Holloway que es posible “hacer la revolución sin tomar el poder”?

Los movimientos de protesta “horizontalistas” también comparten esa retórica antiestatal de los neoliberales. Enaltecen “el común” en vez del mercado, pero su rechazo de lo “público” y de todas las instituciones ligadas al Estado presenta inquietantes paralelismos con la postura neoliberal. Al insistir en ver el Estado como una unidad monolítica y no como una interacción compleja y dinámica de relaciones llenas de contradicciones, subestiman las múltiples posibilidades que surgirían a partir del control de las instituciones estatales para tomar medidas contra la mercantilización de la sociedad.

La alternativa: el enfoque agonista

Quisiera ofrecer una interpretación alternativa de las actuales movilizaciones. En mi libro *En torno a lo político* (2007), donde hice una crítica a la tendencia “pospolítica” predominante, mi diagnóstico fue que estábamos asistiendo a una crisis de representación a consecuencia del “consenso en el centro” que estaba definiendo ostensiblemente la política en la mayoría de las sociedades democráticas liberales. Este consenso, con la hegemonía indiscutida del neoliberalismo que conlleva, priva a los ciudadanos de esas democracias de la oportunidad de hacerse oír y elegir entre alternativas reales en el marco de un debate agonista.

Hasta hace poco eran principalmente los partidos populistas de derecha los que ofrecían a la gente una válvula de escape para descargar su ira contra esa situación pospolítica. Las recientes protestas dan cuenta del surgimiento de otras posibilidades mucho más dignas de atención

para reaccionar contra el déficit democrático que caracteriza a nuestras sociedades “posdemocráticas”. Sin embargo, en ambos casos estamos frente a una profunda insatisfacción respecto del orden existente. Si hoy en día son tantos los que toman las calles –no solo jóvenes, sino gente de todas las edades–, lo hacen porque han perdido la confianza en los partidos políticos tradicionales y tienen la sensación de que no pueden hacerse oír a través de los canales políticos establecidos. No es casual que uno de los lemas de los manifestantes sea: “Tenemos voto, pero no tenemos voz”.

Si las protestas actuales se conciben, tal como he sugerido, como un rechazo del orden pospolítico, entonces puede entenderse como un llamado a radicalizar las instituciones democráticas liberales, no a rechazarlas. Lo que exigen los manifestantes son formas de representación mejores y más inclusivas. Para cumplir ese deseo de hacerse oír, es necesario reformar las instituciones existentes y establecer otras nuevas a fin de crear las condiciones necesarias para un debate agonista que ofrezca a los ciudadanos alternativas reales. Un debate semejante exige el surgimiento de la izquierda, capaz de ofrecer una alternativa al consenso social liberal dominante entre los partidos de centroizquierda.

La izquierda: de Grecia a Francia

Este enfoque puede ilustrarse con el ejemplo de Grecia. Allí, las manifestaciones masivas las organiza Syriza, una coalición integrada por varios partidos de izquierda cuyo objetivo es llegar al poder a través de elecciones con la finalidad de llevar adelante una serie de reformas radicales. Está claro que su objetivo no es destruir las instituciones democráticas, sino transformarlas de manera tal que se conviertan en un vehículo para expresar la voluntad popular.

La situación en Francia también nos ofrece estímulos interesantes para reflexionar. Como muchos han señalado, a diferencia de otros países europeos, en Francia el movimiento Occupy fue casi inexistente. Algunos intentaron explicar esta aparente anomalía apelando al hecho de que en Francia las medidas de ajuste fueron menos drásticas y las cifras de desempleo, más bajas. Pero ¿por qué hubo entonces varios campamentos de protesta Occupy en Alemania, donde la situación económica era mejor?

Quien busca una explicación económica pierde de vista las causas más profundas, que son de naturaleza política. Lejos de mí está afirmar que los franceses no tienen ningún motivo serio para manifestarse; pero la mayoría de ellos parece estar convencida de que siguen teniendo abiertos canales políticos de importancia para articular sus demandas. Sin duda, en Francia los partidos de centroderecha y centroizquierda también han buscado y hallado un consenso en el centro pero, a diferencia de lo que sucede en otros países europeos, allí no desapareció la fe en el poder de la política para generar cambios. Esto se debe a que a la izquierda del Partido Socialista existen varias agrupaciones con un programa más radical. Por ejemplo, fue notable hasta qué punto Jean-Luc Mélenchon, candidato del Front de Gauche –Frente de Izquierda, una coalición de varios partidos de izquierda–, logró movilizar a los jóvenes en las elecciones presidenciales de 2012. Muchos jóvenes, que en otros países acaso hubieran participado en campamentos de protesta Occupy o rechazado con actitud escéptica un compromiso político, sintieron que el programa del Front de Gauche les ofrecía un espacio para sus demandas y participaron con gran entusiasmo en la campaña electoral de Mélenchon por una “revolución ciudadana”.

Sin embargo, tampoco quisiera pintar un cuadro exageradamente optimista de la situación en Francia. No deberían olvidarse los disturbios de 2005, cuando los jóvenes reaccionaron ante episodios de violencia policial con actos de vandalismo que se extendieron durante días,

incendiando automóviles y destruyendo edificios públicos, entre ellos escuelas y centros deportivos. Varios expertos intentaron de inmediato presentar estos episodios como perpetrados por motivos étnicos o religiosos y llegaron a la conclusión de que expresaban el rechazo de los jóvenes musulmanes hacia la sociedad francesa y sus valores. Sin embargo, más tarde investigaciones empíricas arrojaron luz sobre la variada procedencia de los jóvenes vándalos. Lo único que todos compartían era su condición de jóvenes desempleados y la convicción de que no tenían futuro.

Lo que sorprendió a muchos observadores fue que esta revuelta pareció un mero estallido de violencia ciega sin ninguna demanda concreta. La confianza de los vándalos en la política era tan poca que no formularon una sola demanda. Creo que eso puede explicarse en el hecho de que no disponían de ningún discurso para articular su furia en términos políticos. Para ellos, la única posibilidad de expresar esa furia era la violencia.

Desde una perspectiva agonista, esto corrobora mi argumentación: cuando no existen canales institucionales a través de los cuales los antagonismos puedan expresarse de manera agonista, es muy probable que esos antagonismos terminen descargándose a través de la violencia.

Claro que la violencia no es el único camino que tienen los jóvenes para manifestar su sensación de ser soslayados por el sistema democrático. Tal como lo demuestran los activistas de Occupy, el rechazo al sistema afortunadamente también puede adoptar otras formas que señalan posibilidades de enriquecer la democracia. Sin embargo, en ambos casos la moraleja es la misma: hay sectores de la población joven cuyos intereses no son tomados en cuenta por el sistema de representación actual, y ya es hora de abrirles espacios dentro del sistema democrático liberal para que puedan articular sus demandas en términos políticos.

Y este problema no se reduce únicamente a la juventud. En otros trabajos he investigado el crecimiento de los partidos políticos populistas de derecha y llegué a la conclusión de que su éxito se debe en gran medida a que son los únicos que abordan los problemas de los trabajadores. Al correrse hacia el centro, los partidos socialistas abandonaron a esas personas, cuyas demandas consideraron “anticuadas” y “retrógradas”, y las dejaron sin una patria política. En el ínterin, los partidos socialistas se limitan a representar los intereses de la clase media. Sin duda eso es lo que explica el éxito de Marine Le Pen en Francia y el hecho de que tantos trabajadores franceses en la actualidad voten al Frente Nacional.

¿Democracia y/o representación?

En su núcleo, la discusión actual en la izquierda gira en torno a una polémica antiquísima sobre la esencia de la democracia y el rol de la representación. Al respecto, hay dos posturas enfrentadas de un modo irreconciliable. Unos consideran la democracia representativa como un oxímoron y argumentan que para ser “real” una democracia debe ser directa o incluso “presentista”; para los otros, la representación no está en absoluto en contradicción con la democracia, sino que más bien constituye una de sus condiciones de posibilidad.

En *La paradoja democrática* (2003) argumenté que la democracia liberal con sello occidental es una articulación de dos tradiciones: la del liberalismo, con su acento en la libertad y el pluralismo, y la de la democracia, que postula igualdad y soberanía. Ambos conceptos tienen prioridades importantes, pero en última instancia son irreconciliables entre sí, y la historia de la democracia liberal se ha caracterizado por esa tensión entre la demanda de libertad y la de igualdad. Sin embargo, como consecuencia de la hegemonía neoliberal, el componente liberal se volvió predominante. El valor democrático de la igualdad se dejó de

lado, siendo reemplazado en el discurso de la “tercera vía” y de sus encarnaciones socioliberales por el concepto más cómodo de “libertad de elección”. Es profundamente lamentable el hecho de que haya tantos partidos de centroizquierda dispuestos a amoldarse a un estado de cosas que con justa razón ha sido descrito como “posdemocrático”.

Sin embargo, existen alternativas, y no deberíamos aceptar la situación actual como la articulación definitiva de liberalismo y democracia. Las experiencias de gobiernos progresistas en América del Sur durante los últimos diez años demuestran que es posible cuestionar el neoliberalismo y volver a otorgarles prioridad a los valores democráticos sin por eso renunciar a las instituciones representativas liberales. Y demuestran además que el Estado no tiene por qué ser un obstáculo para los progresos democráticos, sino que más bien puede constituirse en un importante vehículo para imponer las demandas populares.

El “despertar ciudadano” que se observa en los últimos tiempos en Europa y Estados Unidos también resulta un desarrollo alentador, ya que representa un quiebre respecto del consenso pospolítico. Sin embargo, para atacar la hegemonía liberal de manera eficaz, es determinante no guiar por carriles equivocados la energía que ha aflorado. Mi temor es que pueda pasar exactamente eso si las instituciones representativas se convierten en el blanco principal de las protestas. Es indiscutible que, en su forma democrática liberal actual, las instituciones representativas están sumidas en una crisis; sin embargo, no creo que la solución radique en establecer una democracia “no representativa” ni que las luchas extraparlamentarias sean el único medio para alcanzar progresos democráticos.

La popularidad de ese tipo de visiones se debe a que conjugan a la perfección con la idea tan popular en algunos sectores de la izquierda de que la multitud es capaz de autoorganizarse sin necesidad de

convertirse en Estado y tomar el poder. Es preocupante hallar un enfoque antipolítico así entre los activistas de los distintos movimientos de indignados, ya que ese enfoque les impide desarrollar una estrategia adecuada para su lucha. Muchos de los que rechazan la representación equiparan la democracia representativa con su actual forma “pospolítica” y con el modo en que funciona el sistema parlamentario en la actualidad, pasando por alto que el problema reside en la manera en que las instituciones representativas están funcionando en este momento y en el hecho de que muchas voces no están representadas en esas instituciones.

La falta de alternativas

Por lo tanto, lo que debemos cuestionar no es la idea de la representación en sí, sino la falta de alternativas que se les ofrecen a los ciudadanos. Sin representación no puede existir una sociedad democrática pluralista. Por empezar, tal como el enfoque antiesencialista ha dejado en claro, las identidades jamás constituyen algo dado de antemano, sino que siempre se producen mediante una construcción discursiva; ese proceso de construcción es un proceso de representación. Los sujetos políticos colectivos no existen *a priori*, sino que se crean a través de la representación. De ahí que cualquier ejercicio de una identidad política tenga lugar dentro y no fuera del proceso de representación.

En segundo lugar, en una sociedad democrática que aspira a un pluralismo no armónico, antipolítico, y que no oculta el riesgo siempre presente del antagonismo, las instituciones representativas desempeñan un papel decisivo para institucionalizar esa dimensión conflictiva porque le otorgan una forma a la división del demos. Sin embargo, solo pueden cumplir ese papel si la posibilidad de una confrontación

agonista está dada. De lo contrario, el sistema electoral, incapaz de ofrecer alternativas de elección reales, únicamente sirve a los efectos de consolidar la hegemonía existente. De ahí que el problema central de nuestro actual modelo pospolítico sea la falta de una confrontación agonista semejante. Y este problema no puede subsanarse con prácticas “horizontalistas” que rehúyen el elemento político.

Quisiera subrayar expresamente que mi crítica al “horizontalismo” no implica que estas prácticas no tengan un papel que desempeñar en una democracia agonista. Estoy convencida de que la variedad de luchas extraparlamentarias y las múltiples formas de activismo más allá de las instituciones tradicionales constituyen un valioso enriquecimiento de la democracia. Pueden plantear cuestiones importantes e instalar temas desatendidos en la agenda. Sin embargo, considero que tales prácticas no pueden sustituir a las instituciones representativas y que es necesario crear sinergias entre diversas formas de intervención. En vez de concebir las luchas extraparlamentarias y parlamentarias como opuestas, y privarse así de la oportunidad de proceder en forma concertada, el objetivo debería ser una ofensiva contrahegemónica conjunta contra el neoliberalismo. Si los movimientos de protesta rechazan las alianzas con los canales tradicionales, que consideran inmunes a las reformas democráticas, su potencial radical se debilita enormemente.

Es sorprendente que las experiencias “horizontalistas” registradas en 2001 en Argentina sigan siendo celebradas por ciertos activistas Occupy como un modelo digno de imitar. Evidentemente, a estos activistas se les escapa que los progresos democráticos alcanzados allí y en otros países sudamericanos en el transcurso de por lo menos los últimos diez años justamente se hicieron posibles gracias a una articulación que combina esfuerzos parlamentarios y extraparlamentarios. Se trata

de experiencias de las cuales la izquierda europea puede aprender. Ya es hora de acabar con la idealización del espontaneísmo y el horizontalismo.

La demanda de democracia que resuena en la actualidad desde múltiples direcciones solo podrá arrojar transformaciones duraderas si los activistas que participan en esos movimientos deponen su estrategia de repliegue y en tanto partes de una “voluntad colectiva” progresista se avienen a librar una “guerra de posición” para radicalizar las instituciones democráticas y construir una nueva hegemonía.

Post-scriptum

El libro en base al cual *Blätter für deutsche und internationale Politik* ha establecido este texto fue publicado en inglés en 2013 y varios eventos relevantes para mi argumento han tenido lugar desde esa fecha. En Grecia, Syriza llegó al poder en enero 2015 y en España, la emergencia de Podemos en 2014 ha transformado profundamente el panorama político. Podemos es particularmente importante para mi argumento porque su éxito se debe a la capacidad que tuvo de canalizar institucionalmente las protestas de los Indignados, y eso confirma los límites de la concepción “presentista” de la política radical que yo critico. La estrategia defendida por Podemos se inscribe claramente en la perspectiva hegemónica propuesta en este artículo y provee un excelente ejemplo del tipo de política radical que yo defiendo.

Bibliografía

- Fisher, M. (2013). “Indirect Action: Some Misgivings about Horizontalism”. En Pascal Gielen (Ed.): *Institutional Attitudes: Instituting Art in a Flat World*, Amsterdam.
- Greif, Mark (2012). “Occupy Wall Street a un an”. En http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/09/15/occupy-wall-street-a-un-an_1760870_3232.html
- Kaldor, M., S. Selchow, Sean Deely y Tamsin Murray-Leach (2012). “The ‘bubbling up’ of subterranean politics in Europe”. En [http://eprints.lse.ac.uk/44873/1/The%20%E2%80%98bubbling%20up%E2%80%99%20of%20subterranean%20politics%20in%20Europe\(Isero\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/44873/1/The%20%E2%80%98bubbling%20up%E2%80%99%20of%20subterranean%20politics%20in%20Europe(Isero).pdf)
- Lorey, I. (2012). “Occupy – Exodus der Beliebigen aus der juristischen Demokratie”. En <http://www.igbildendekunst.at/bildpunkt/bildpunkt-2012/dass-etwas-geschieht/lorey.htm>
- Mouffe, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- _____ (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica.



Wolfgang Merkel

Profesor de Ciencia Política Comparada e Investigación en Democracia en la Universidad Humboldt de Berlín. Asociado con la Red de Democracia de Sydney, de la Universidad de Sydney y Director de la Unidad de Investigación en Democracia: Estructuras, Desempeño y Desafíos en el Centro de Investigación de Ciencias Sociales de Berlín (WZB); Jefe del Centro de Estado de Derecho de la misma institución. Autor de libros sobre democracia y democratización, justicia social y socialdemocracia traducidos a varios idiomas.

Democracia directa. Los referendos desde la perspectiva de la teoría de la democracia y la socialdemocracia¹

Wolfgang Merkel

Un fantasma recorre todas partes y ya no puede ahuyentarse: el fantasma de la crisis de la democracia. Se ha anidado en los discursos teóricos de la filosofía, la ciencia política y la sociología, ocupa a los medios de comunicación a lo largo y a lo ancho del país; e incluso entre las élites políticas cunde la misma opinión: la democracia no está atravesando su mejor momento. Colin Crouch (2004) introdujo con éxito en el mundo de los ensayos y el debate público el concepto de la posdemocracia. Según este autor, es posible que la democracia ya haya dejado atrás su

1 Este trabajo se realizó con la colaboración de Lea Heyne, Aleksandra Kulesza, Cristoph Mayer, Clara Steinke. En una versión extensa de este análisis, mis colaboradores realizaron estudios de caso sobre Suiza, Italia, Polonia, Francia, Baviera y Hamburgo). Traducción del alemán al español por Alejandra Obermeier y Mariano Grynszpan.

pico de esplendor y, en tanto híbrido posdemocrático, lentamente esté volviendo a acercarse a las estructuras y los procedimientos exclusivos de las élites de las épocas predemocráticas. No nos ocuparemos en este espacio de continuar con ese debate². Pero sí cabe consignar que incluso la investigación política más moderada detecta a escala internacional debilidades, déficits y fenómenos de crisis en tres planos básicos de la democracia:

- I El *plano de la participación*³. La participación electoral está en retroceso tanto en el este como en el oeste de Europa: en el oeste ha retrocedido levemente; en el este de manera dramática. El tercio inferior de la sociedad se retira cada vez más de la participación política. Otras formas de participación que implican un compromiso mayor, como las consultas populares, la afiliación a un partido o a una asociación civil, los comités deliberativos de participación ciudadana, las peticiones y las manifestaciones, sólo llegan a minorías. Cuanto más compromiso exige la forma de participación, mayor es la selección social.

- I El *plano de la representación*. Las instituciones centrales de la democracia están perdiendo la confianza de los ciudadanos. Esto vale para los parlamentos, pero sobre todo para los partidos políticos. Con respecto a estos últimos, la ciudadanía está quitándole

2 La cuestión de si la crisis de la democracia es un invento de los teóricos y los medios o si realmente hay evidencias empíricas firmes de ella, y en tal caso en qué áreas se produce, actualmente está siendo abordada por un gran proyecto de investigación sobre la crisis de la democracia en el Centro Científico para la Investigación Social de Berlín (WZB) (véase Merkel 2014).

3 A continuación, usaré el término consulta popular (*Volksabstimmung*) como término general que abarca todas las formas de referendos. De vez en cuando se utilizará el término referendo como sinónimo de consulta popular.

masivamente su apoyo (piénsese en el Eurobarómetro), la afiliación va abandonando los partidos o falleciendo. El envejecimiento de los afiliados partidarios es cada vez más avanzado. Si bien en los parlamentos actuales las mujeres y las minorías étnicas están más representadas que cincuenta años atrás, existen estudios más complejos de la representación sustancial de intereses que demuestran que los intereses de las clases más altas también están mejor representados en los parlamentos que los del tercio inferior de la sociedad⁴.

- El *plano gubernamental*. En tiempos de la globalización, la desregulación y la integración europea avanzada, los parlamentos y gobiernos regionales han perdido poder. Los expertos y los ciudadanos se preguntan: ¿quién gobierna en realidad en el siglo XXI? ¿Los gobiernos elegidos por nosotros, legitimados por nuestro voto, o los mercados internacionales, los Bancos centrales, los burócratas y los regímenes supranacionales?

Ante estos síntomas de crisis y desempoderamientos de la democracia representativa, ya sean reales o percibidos como tales, no es de extrañar que haya vuelto a cobrar fuerza el debate por más democracia directa, sobre todo en aquellos países que, como Alemania, carecen de instrumentos de consulta popular propios de la democracia directa en los niveles central y regional. El reclamo de una participación más fuerte y más directa del pueblo en la elaboración de las leyes se hace sentir cada vez más. Pero este reclamo no apunta como hasta ahora a las esferas de participación comunal y regional (de los Estados Federados),

4 Ver Lehman *et al.* (2014) (en prensa).

sino que pretende ampliar esa participación a la esfera central del Estado, donde se toman decisiones políticas de un alcance muchísimo mayor. La expresión más reciente de este reclamo fue el renovado intento de la fracción parlamentaria del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) de presentar un proyecto de ley sobre mecanismos de consulta popular: “*Entwurf eines Gesetzes über Abstimmungen des Bundesvolkes* [Proyecto de ley sobre votación del pueblo federal (Ley de voto federal)]”⁵. Se trata de una iniciativa acorde con el deseo muy extendido entre los ciudadanos de tener más participación en las decisiones políticas más allá de las elecciones y los partidos. Entre los propios partidos se da también un modelo típico en toda Europa⁶: los partidos a la izquierda del centro aprueban las posibilidades de la democracia directa expresadas en diversas variantes de la consulta popular, mientras que los partidos cristianodemócratas y conservadores son más bien escépticos frente a ellas. Lo mismo sucede en Alemania, donde la izquierda, los socialdemócratas, los verdes y hasta los liberales están a favor de introducir mecanismos de consulta popular. A continuación, habrá que evaluar si esas preferencias coinciden además con ideas incluidas en sus programas partidarios sobre la democracia en general y con contenidos políticos materiales de la política de izquierda en particular o si se basan en las arenas movedizas de unas ilusiones políticas idealizadoras.

5 Bundestag, 17º período legislativo, documento 17/13874.

6 Seguramente, en este caso Suiza constituye una excepción, dado que allí todos los partidos avalan la existencia de un amplio espectro de consultas populares. El hecho de que la Unión Social Cristiana (CSU), la rama bávara de la Unión Cristiano Demócrata (CDU) también haya descubierto en las negociaciones de coalición en noviembre de 2013 su simpatía por los referendos nacionales tiene mucho que ver con su deseo y su sospecha de que los ciudadanos impedirán que se continúe avanzando en la integración dentro de la UE.

Concretamente, en este estudio nos ocuparemos de los siguientes complejos temáticos:

- Argumentos a favor y en contra de las consultas populares dentro de la teoría política.
- Aclaración terminológica y conceptual de distintas formas de referendo.
- Participación de la ciudadanía en los referendos: ¿quiénes y cuántos participan?
- Campañas de referendos: ¿quién está en condiciones de hacer campaña?
- El papel de los partidos, el gobierno y la oposición.
- Resultados de referendos: ¿qué patrones se dan?
- Conclusión: ¿arriesgar más democracia?

Las consultas populares en la teoría política

A favor

En la teoría política existe desde hace mucho tiempo una corriente tradicional que busca presentar la democracia directa como la democracia genuina. La idea es que los ciudadanos decidan por sí mismos siguiendo el modelo de la antigua Atenas y algunas otras ciudades-Estado del Ática. Según esta corriente, la voluntad popular debe manifestarse en forma directa y genuina en decisiones políticas. Y con la democracia directa, esa voluntad popular no se vería quebrantada por partidos oligárquicos, “políticos profesionales

ajenos a la realidad” o parlamentos intermediarios, como sucede en la democracia representativa. Esta argumentación, que en la Edad Moderna se remonta a Jean Jacques Rousseau, no puede rechazarse de inmediato. Se trata de una concepción válida incluso para Estados territoriales, para los cuales la concepción identitaria que Rousseau tenía de la democracia tampoco fue redactada. En esta tradición, el ideal no era sino la idea de la autolegislación, la voluntad directa del pueblo, la puesta en práctica directa de la soberanía popular. En la doctrina constitucional alemana del siglo XX, fue sobre todo Carl Schmitt quien abogó por el voto plebiscitario del pueblo por considerarlo el verdadero “acto de soberanía” del pueblo (Schmitt 1927: 47). Ahora bien, como testigo principal de ciertas reformas de la democracia orientadas a una mayor participación, justamente Carl Schmitt no está exento de polémica, lo cual por cierto tampoco es suficiente para invalidar el argumento. Un dato interesante para consignar es que, a diferencia de lo que sucede en el ámbito político, en el mundo de la teoría política casi no existen defensores contemporáneos de renombre que aboguen por una ampliación de la democracia referendaria. Los que más se acercan a esta postura son los schmittianos de izquierda Chantal Mouffe y Ernesto Laclau, o Benjamin Barber (1984) en su visión de la “*strong democracy*”. Salvo ellos, predominan las posturas más escépticas (Offe, 1992; Sartori, 1992; Young, 1997).

Los abogados de la consulta popular elogian el preludio, el procedimiento y el acto eleccionario en sí por considerar que alientan la democracia. Las consultas populares van precedidas de debates políticos intensos, al menos tal es la expectativa. Los ciudadanos se informan, discuten, se involucran, adquieren conocimientos y competencias; aprenden a ser ciudadanos. Desde esta perspectiva, las campañas de referendo se elevan a la categoría de “escuelas de democracia” (Tocqueville). Además de Tocqueville, esta idea de que la participación política hace surgir “ciudadanos mejores” también la sostiene el filósofo liberal John Stuart Mill.

El argumento, si es que se sostiene empíricamente, tiene peso en épocas cuando la participación política retrocede cada vez más. Se fortalece en forma adicional por el hecho de que los ciudadanos que participan en forma directa consideran más legítimas las decisiones que ellos mismos toman y probablemente tengan una disposición mayor a acatarlas que en aquellos casos en los cuales las decisiones se toman en forma indirecta a través de sus representantes. En Suiza, por ejemplo, más del 75% de la población se identifica con el sentido y el procedimiento de la democracia directa: más que con cualquier otra institución. Esta identificación evidentemente irradia efectos positivos al sistema democrático en su conjunto (Longchamp, 2002: 302). De ese modo, una democracia que incorpora las consultas populares adquiere una legitimidad adicional.

Las consultas populares hacen que los gobiernos deban rendir cuentas frente a los gobernados con más frecuencia. No sólo *ex post*, cada tres, cuatro o cinco años a través del acto electoral. Los gobernantes se ven obligados a obtener el apoyo de amplios sectores del pueblo en temas especiales entre una elección y otra. Esto aumenta la necesidad del gobierno de informar y explicar (Longchamp, 2002). La sola posibilidad de un referendo lleva a los gobernantes a anticipar las posturas de la mayoría de los ciudadanos e incorporarlas a sus decisiones parlamentarias.

Las expectativas de los partidarios de estos mecanismos son elevadas: apuntan básicamente a intensificar la participación democrática, desarrollar virtudes cívicas, a generar discursos y deliberar durante la campaña previa al acto electoral y a fortalecer la responsabilidad vertical. Quienes promueven estos mecanismos aducen que, a través de las instituciones los gobernantes son obligados en forma directa a atender las preferencias concretas y los cambios de preferencias de los gobernados. Y que los gobernados se convierten ellos mismos en gobernantes al dictar sus propias leyes. En este sentido, Bruno

Frey (2003: 20) y sus colegas Kirchgässner, Feld y Savioz (1999) -representantes muy destacados de la economía política neoliberal- adscriben a las consultas populares una extensa lista de virtudes:

- Los resultados políticos se corresponden mucho más con las preferencias cuantos más procedimientos de democracia directa tenga un país;
- El gasto público es determinado más por el lado de la demanda (esto es, por la voluntad de los ciudadanos de pagar impuestos) que por el de la oferta (el interés propio de políticos y burócratas);
- La moral fiscal de los ciudadanos aumenta en la medida en que éstos pueden decidir por sí mismos sobre los impuestos y el gasto;
- El ingreso *per cápita* de los ciudadanos de cantones que poseen derechos de referendo ampliados es mayor que el de los ciudadanos con menos derechos de democracia directa;
- El bienestar de los ciudadanos de los cantones con muchos mecanismos de democracia directa es sistemáticamente mayor que en los cantones con menos derechos de este tipo. Frey (2003: 20) constata: “*Direct democracy raises happiness*”;
- Y por último: las instituciones de la democracia directa fortalecen el capital social de una sociedad.

Mientras que la economía política neoliberal espera controlar los deberes y los gastos del Estado, aparentemente excesivos, recurriendo al instrumento de las consultas populares, unos pocos teóricos de la democracia de izquierda apuestan a la esperanza de que el propio pueblo amplíe su participación directa en la política.

En contra

En la teoría política y en la investigación empírica de la democracia fuera de Suiza más bien prevalecen las voces críticas. Theodor Heuss, el primer presidente (liberal) de la República Federal de Alemania, argumentó -influido todavía por el Tercer Reich y la República de Weimar- que las consultas populares arrojaban “premios para demagogos” (citado en Schmidt, 2008: 349). Casi cincuenta años después, el historiador Michael Stürmer habló de una “fiesta para demagogos” (Schmidt, 2008: 344). Su apreciación es poco erudita y tampoco da cuenta de la amplia investigación moderna de los referendos y las consultas populares⁷. A la luz de esa investigación más moderna, el viejo argumento liberal y conservador según el cual las consultas populares llevan a una polarización de la sociedad y, por ende, desestabilizan la democracia, ya no puede sostenerse. A pesar de la opinión contrafácticamente extendida, no fue el caso en la República de Weimar ni tampoco hay indicios que respalden esta opinión en las democracias abiertas al referendo en Italia, California o Suiza⁸.

Menos convincentes desde el punto de vista teórico resultan aquellos argumentos que, como la teoría del pluralismo de Ernst Fraenkel, suponen una “incompatibilidad estructural básica” entre la democracia

7 De aquí en adelante, emplearé el término “consultas populares” como palabra general que engloba a todas las formas imaginables de consultas al pueblo. Fuera del contexto suizo, por momentos se utilizará como sinónimo el concepto de referendo, tal como se lo emplea en el ámbito anglosajón.

8 Distinto es lo que sucede con los plebiscitos en los regímenes dictatoriales (como en el Tercer Reich) o en las democracias frágiles y defectuosas como la de Bielorrusia (1994, 1995) o de Venezuela (1999), donde las consultas populares son instrumentalizadas para aclamar condiciones autocráticas ya existentes o para ir eliminando derechos democráticos. En Bielorrusia, los referendos para reformar la Constitución fueron el preludio de la dictadura abierta, mientras que en Venezuela llevaron a una democracia en gran medida defectuosa.

directa y la representativa. Semejante dicotomía constituye una simplificación y desconoce las reservas de compatibilidad que las democracias representativas tienen preparadas frente a los elementos de democracia directa. Este tipo de posturas tan simplificadoras impiden tener la mirada, despojada de prejuicios, que se necesita para analizar las oportunidades de complementar ambas formas prototípicas de la democracia. Los procedimientos de la democracia directa son perfectamente combinables con procedimientos representativos. Para ser realistas, siempre cubrirán apenas una parte muy pequeña de la totalidad de la legislación. Esto es así incluso en Suiza, donde las consultas populares están más desarrolladas que en ninguna otra parte. Si la legislación popular directa sustituye a la legislación parlamentaria, desde el punto de vista de la teoría de la legitimación debe poder probarse que su contenido en términos de teoría democrática es por lo menos igual que el de la legislatura parlamentaria.

En ese sentido, argumentaba de un modo más prudente Max Weber, quien consideraba que las consultas populares no se adecuaban a “todas las leyes y ordenamientos en cierto modo complejos de la cultura del contenido”. Sin embargo, a pesar de su escepticismo generalizado frente a las consultas populares, el sociólogo Weber también las veía como un “mecanismo de revisión adecuado” para quebrar bloqueos de decisión (ver Max Weber, 1984 [1917]: 344-396). En el mismo sentido que Max Weber, el politólogo Fritz Scharpf formuló que las consultas populares básicamente sólo “son adecuadas para legitimar decisiones simples de gran peso político constitucional”, pero no para decisiones políticas complejas (Scharpf 1998: 164). Todavía más escéptica es la corriente dominante de los estudios contemporáneos sobre partidos políticos. Su decano, Giovanni Sartori (1992) critica el carácter de suma cero de las consultas populares, que no abre espacio a la negociación y el acuerdo y, por lo tanto, sólo conoce ganadores y perdedores. Las consultas populares se conciben como instrumentos de la democracia

de mayorías que perjudican precisamente a las minorías, si es que directamente no las amenazan. Tocqueville lo habría llamado el peligro de la “tiranía de la mayoría”. Quienes están en contra de los referendos agregan: de la tiranía de mayorías casuales, que además están sujetas a considerables cambios de humor. Pero de vez en cuando también podrían ser minorías activas, tiránicas y con capacidad organizativa que imponen a la mayoría de la población no movilizada sus valores, opiniones y visión de mundo. Esto también habrá que examinarlo.

Por lo demás, los defensores de la doctrina de la representación pura argumentan que toda democracia referendaria fracasa además necesariamente en vista de la complejidad de las materias sobre las que hay que decidir al toparse con los “acantilados de la incapacidad cognitiva” (Sartori, 1992: 37) del pueblo. Los ciudadanos o bien no disponen o bien disponen en medida muy dispar del tiempo necesario y de recursos cognitivos limitados para poder penetrar la materia sobre la cual hay que decidir con el conocimiento que requiere. Según afirman, esto vale justamente para la política en red del siglo XXI, en donde las controversias políticas son extremadamente complejas y las consecuencias de las decisiones políticas, difíciles de predecir.

Algunos de estos argumentos tienen un tinte conservador que resulta parcializado. Temen a la demagogia y a la polarización y remarcan los peligros para la estabilidad, la competencia y la eficiencia. Otras objeciones dan más que pensar, por ejemplo, cuando se refieren al carácter de suma cero de las consultas populares de la democracia directa, cuando problematizan la exclusión de los perdedores y critican la falta de influencia inclusiva de la deliberación, el acuerdo y el consenso en los procesos de decisión democráticos (Offe, 1992; Liphart 1999). Por momentos, la tradición de Tocqueville también conjura las tentaciones de las mayorías tiránicas a costa de la protección de las minorías. Sin embargo, hay que examinar si esos reparos se basan

más bien en prejuicios anecdóticos antes que en conocimientos empíricos ciertos. Los partidarios de la democracia directa cuestionan la mayoría de estas opiniones y destacan las ventajas democráticas de las consultas populares.

Para que el debate entre partidarios y críticos, optimistas y pesimistas realmente pueda desarrollarse con sustancia, no basta con volver a efectuar una comparación entre las posturas generales, aunque ésta se apoyara en un conocimiento empírico mayor de lo que sucede en el debate público. Más bien es necesario referir los argumentos a aquellos ámbitos de nuestras democracias que atraviesan un estrés y que evidentemente (ya) no están cumpliendo (o no cumplen lo suficiente) con las funciones democráticas que les han sido asignadas.

Conceptos, nociones, procedimientos

En el caso de las instituciones y los procedimientos concretos de la democracia, no existe consenso en cuanto a cómo se configuran y cuál es su importancia en cada caso. Esto vale incluso para aquellos conceptos que estas instituciones describen. En el caso de los procedimientos de la democracia directa, la utilización de los conceptos es extremadamente poco clara. Los politólogos no utilizan los conceptos que refieren a procedimientos de las consultas populares con la misma extensión que los especialistas en derecho público. Los suizos conocen otros términos que los alemanes, cuyos conceptos a su vez se diferencian del modo en el que se utilizan en Italia, Polonia o California. En Suiza existen a escala nacional cuatro formas de consultas populares: la iniciativa popular redactada para la revisión total de la Constitución nacional, la iniciativa popular por revisión parcial de la Constitución nacional, el referendo de ley vinculante, la iniciativa popular redactada para la revisión parcial de la constitución, el referendo de ley obligatorio o el referendo facultativo. En Alemania se distingue

entre distintas variantes de iniciativas populares, las *Volksinitiativen* o *Volksbegehren*, las decisiones populares o *Volksentscheide* (donde los votantes deciden entre distintas variantes de ley) y los referendos (proyecto de ley del Partido Socialdemócrata [SPD] 2013, documento del Bundestag 17/13874) o también el *volksbegehrtes Referendum* (“referendo por iniciativa popular”) (Oppermann, SPD), sin que todas esas opciones estén de hecho establecidas en la realidad política. En el ámbito anglosajón, el concepto referendo suele utilizarse como término abarcador. Lo mismo sucede en Italia (sobre todo con el referendo abrogativo), España y Francia. Frank Decker (2012: 196) habla de legislación popular cuando la iniciativa de ley es impulsada desde abajo, pero también conoce el referendo simple, el referendo constitucional obligatorio o también el referendo consultivo de carácter no vinculante para los gobernantes. El concepto de plebiscito se utiliza mayormente cuando la iniciativa proviene de arriba, del gobierno. La palabra plebiscito a veces también se usa en el contexto de la legitimación definitiva de textos constitucionales. El concepto de plebiscito además se utiliza sobre todo en consultas populares realizadas por regímenes autocráticos. A continuación, utilizaremos el concepto de consulta popular como palabra genérica que incluye todas las variantes posibles. Para el análisis de los distintos países nos guiamos por la terminología usual que se utiliza en cada país en particular.

Detrás de los distintos conceptos hay procedimientos de lo más diversos, que se diferencian considerablemente en cuanto a las materias que pueden someterse a votación; la cantidad de firmas que se requieren, por ejemplo, para convocar una iniciativa popular; los quórums de votación; la financiación de una campaña de consulta popular y sus reglas de transparencia, el papel de los tribunales (constitucionales) y los parlamentos. Haciendo una sistematización simplificada, las consultas populares pueden agruparse según tres criterios:

- ¿Quién tiene derecho a convocarla: el pueblo (o bien parte del pueblo), el gobierno o parte del legislativo? ¿Hay una automática prevista por la Constitución?
- ¿Qué quórum existen en las distintas etapas de la consulta popular? ¿Son altos o bajos? ¿Cuáles pueden ser los criterios para esos quórum?
- ¿El resultado de la votación es de carácter vinculante o solamente consultivo?

Sabine Jung (2001: 96) sistematiza esos criterios tipológicos de un modo muy claro en el Gráfico N.º 1.

En cuanto al criterio de convocatoria, pueden distinguirse tres tipos básicos de consultas populares: primero, la iniciativa (popular) (puede ser convocada por subconjuntos del pueblo definidos por ley); segundo, el referendo (puede ser convocado por el gobierno, por subconjuntos del parlamento -cámara alta o cámara baja- definidos por ley (mayoría o minoría) o por una determinada cantidad de parlamentos regionales) (Jung, 2001: 90); tercero, el referendo obligatorio, que es convocado en forma obligatoria sobre todo en casos de reformas a la constitución.

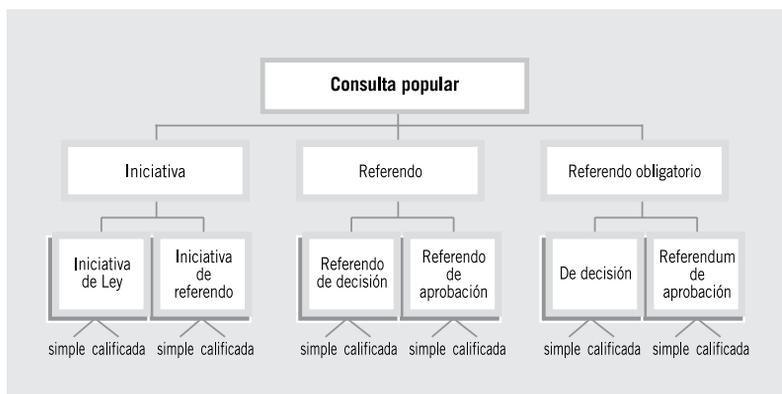
A su vez, las iniciativas se dividen en iniciativas de ley e iniciativas de referendo. El criterio de diferenciación es la cuestión de quién formula el proyecto que será sometido a votación, si es el pueblo (iniciativa de ley) o los gobernantes (iniciativa de referendo). En el caso de los referendos, se distingue entre referendos de aprobación y referendos de decisión. Finalmente, los seis subtipos vuelven a subdividirse en cuanto a si para la decisión o para la aprobación se necesitan mayorías simples o calificadas (Jung, 2001: 94). Se trata de una sistematización coherente en sí misma. Sin embargo, su conceptualización está muy

lejos de ser utilizada de manera uniforme en el discurso nacional e internacional.

Con miras al efecto potencialmente fortalecedor para la democracia, me propongo discutir más detenidamente dos criterios: el derecho de convocatoria y el quórum tanto para la decisión como para la convocatoria siempre que se trate de una iniciativa popular.

Gráfico N.º 1

Tipología de las consultas populares



Fuente: Jung (2001: 96), Horning (2011: 39), levemente localizado.

Mecanismo de convocatoria

En forma intuitiva o incluso fundamentada en la teoría puede argumentarse que el mayor valor agregado democrático se alcanza cuando el pueblo –más precisamente: pequeños subconjuntos del pueblo– está (están) facultado(s) para convocar una iniciativa de

ley, para revisar proyectos de ley o para oficiar de legisladores. Esto obligaría a los gobernantes –tal argumentación– a atenerse más a las preferencias de los ciudadanos en cuestiones concretas en los períodos entre una elección y la siguiente en vez de invocar el mandato obtenido en las elecciones generales. Es que si es únicamente el gobierno el que decide cuándo convocar un referendo, probablemente lo haga guiado por cálculos tácticos de poder. El gobierno determinaría tanto el momento como el tema y el texto. Si eso es así, es de esperar que el gobierno sea el actor que dispone de la mayor cantidad de recursos organizativos, financieros y publicitarios para la campaña de referendo. En ese caso, el poder del pueblo de coproyectar o de intervenir quedaría ampliamente limitado. Lo único que les restaría a los ciudadanos sería aprobar o rechazar la propuesta del referendo.

Una posibilidad de participación mayor la promete un referendo convocado por minorías parlamentarias opositoras. En principio, parece ser un modo positivo para que la oposición parlamentaria y el pueblo puedan ejercer un control de poder adicional durante un período legislativo. Pero detrás de ello se oculta otro aspecto que puede llegar a considerarse problemático en cuanto a la cuestión de la legitimación. La oposición, que en vista de su derrota en las elecciones ha recibido de hecho el mandato de ejercer el control opositor sobre el gobierno para la totalidad del período legislativo, se transforma de ese modo en configuradora activa de la política; es decir, de algún modo se convierte en gobierno.

Esto sin dudas contradice la idea de la democracia representativa en la cual las elecciones generales, libres y justas constituyen en última instancia la fuente de legitimación. Podría objetarse que la oposición sólo podría y puede triunfar sobre el gobierno con éxito en una cuestión en particular: si la mayoría del pueblo elector así lo acredita. Discutiremos esta cuestión más adelante, cuando abordemos el tema de la votación. No importa si el referendo es obligatorio u optativo, lo

que puede constatarse es el principio de *ceteris paribus*: cuanto más cerca del gobierno esté el derecho de convocatoria, tanto más podrá ser utilizado como una herramienta adicional de los gobernantes; cuanto más lejos de los gobernantes esté anclado, mayor es el valor agregado que cabe esperar para la democracia. Ahora bien, si el resultado de un referendo triunfa sobre la postura del gobierno o de la mayoría del parlamento, surgen cuestiones de legitimación entre el mandato representativo parlamentario y la democracia directa.

La cuestión del quórum

Derecho de convocatoria y reunión de firmas

El derecho de convocar un referendo está atado a cierto quórum, independientemente de si es del lado del pueblo o del parlamento. Discutiremos brevemente esta problemática aquí valiéndonos del ejemplo de la iniciativa popular. Lo que es polémico es el número necesario para alcanzar ese quórum. Las diferencias de quórum existentes entre los Estados, e incluso las distintas reglamentaciones respecto de este tema en los Estados federados y en las comunas de Alemania demuestran a las claras la falta de consenso y quizá también la falta de una medida correcta y de criterios de cálculo claros por los cuales guiarse (Steinberg, 2013: 243). Si el umbral se ubica muy alto, por ejemplo en el caso de una iniciativa popular, se desalentarán las iniciativas más innovadoras. Además, la cantidad de firmas necesariamente grande rara vez podría ser alcanzada por iniciativas civiles; por el contrario, quedaría más bien bajo el dominio de asociaciones fuertes en lo organizacional y financiero y de grupos de interés.

Por consiguiente, tanto desde la perspectiva de la teoría de la democracia como también desde la de los partidos de izquierda, hay razones para

oponerse a que el quórum para una iniciativa popular (*Volksbegehren*) que convoque a una decisión popular (*Volksentscheid*) sea muy elevado. Tampoco debería fijarse un plazo demasiado breve para reunir las firmas necesarias. Sin embargo, esto también puede traer desventajas. En Suiza, a fines de 2013 quedaron pendientes 14 iniciativas populares. Con sólo 100.000 firmas, que además tienen un plazo de dieciocho meses para reunirse, la barrera parece demasiado fácil de sortear.

En los últimos años, el Partido Popular Suizo (SVP), un partido populista de derecha, ha venido utilizando este recurso con éxito y determina en gran medida los debates políticos en ese país. Esto ha desatado una discusión respecto de si el país no está siendo desbordado por toda clase posible (e imposible) de iniciativas y de cómo podría hacerse para ponerles un freno.

Pero si el quórum es demasiado bajo, todos los grupos imaginables, los más y los menos relevantes, lograrán someter esas iniciativas a votación. Esto no llega a ser la tiranía de pequeñas minorías pero es un privilegio de minorías que desde la perspectiva de la teoría de la democracia resulta difícil de legitimar frente a un mandato representativo abultado de mayorías parlamentarias⁹. Se convertiría en una verdadera tiranía de minorías con capacidad de movilización si en las consultas populares

9 Puede presuponerse un mandato parlamentario abultado o fuerte cuando la participación en las elecciones es alta. Éste ha sido el caso en Alemania, Austria o los países escandinavos en las últimas décadas, pero no en Suiza o en EE.UU., donde la participación en las elecciones en promedio no superó el 55 y el 45 por ciento respectivamente. Es decir que, si se compara la legitimidad del voto parlamentario y el de la democracia directa, una participación escasa en un referendo realizado en Alemania y otros países con alto grado de participación en las elecciones generales resulta más problemático que en Suiza o en EE. UU.

efectivas también bastaran quórum bajos de participación para que su validez fuese vinculante para todos. Cuanto mayor es la diferencia entre los niveles de participación elevados en casos de elecciones generales y bajos en casos de consultas populares válidas, también mayor es el problema de legitimación.

Quórum: participación en la votación

Con respecto a las consultas populares, no existe ni un modelo común a todos los países ni tampoco un consenso para que haya quórum medianamente similares dentro de los distintos niveles territoriales o entre ellos. Un ejemplo de ello es Alemania. En los Estados federados se requieren distintos quórum para dar curso a una iniciativa popular (*Volksbegehren*) o a una decisión popular (*Volksentscheid*). Para dar curso a una iniciativa popular, la amplitud del quórum requerido varía entre el 4 y el 20%; en el caso de la decisión popular, del 0 al 50%. Algo similar sucede en el plano comunal, donde el espectro del quórum requerido para dar curso a las iniciativas populares se extiende del 2 al 15%, y el de los quórum de votación, entre el 0 y el 30%. Una cuestión que resulta interesante para la teoría es el hecho de que los quórum de participación varían según el tamaño de la comuna.

En Renania del Norte-Westfalia, en ciudades que superan los 100.000 habitantes, las decisiones ciudadanas ya son válidas si las aprueba el 10% de los electores; en ciudades de entre 50.000 y 100.000 habitantes ya se necesita un 15%, y en las comunas con menos de 50.000 habitantes, el quórum se conforma con el 20% de los ciudadanos habilitados para emitir su consentimiento (Eisel, 2013: 6). La razón por la cual existen esas diferencias de quórum no tiene que ver con consideraciones normativas referidas a la teoría de la legitimación, sino sencillamente con el argumento pragmático de que de otro modo las decisiones ciudadanas tendrían muy pocas oportunidades de éxito

en las grandes ciudades debido a que allí la gente demuestra menos interés por las consultas populares. Por cierto, desde la teoría de la democracia podría argumentarse con mayor solidez que si el *demos* evidencia semejante falta de interés en un procedimiento democrático de toma de decisiones es preferible no tratar de instalar ese proceso antes que dejarlo en manos de una porción muy pequeña, informada y privilegiada de los ciudadanos que no posee otro mandato que el de sus propios valores e intereses. En ese sentido, las consultas populares con quórum y porcentajes de participación bajos tienden a ser más oligárquicas¹⁰ que democráticas.

A la cuestión del quórum le subyace un asunto de normativa constitucional muy difícil de decidir. La pregunta es: ¿quién es el pueblo que decide aquí en última instancia? Y es que, como sucede siempre en la democracia, quien concurre a votar en este caso tampoco es el pueblo, es decir, todos los ciudadanos, sino que siempre es únicamente una parte del pueblo. Esto lleva de inmediato a la siguiente pregunta: ¿qué porcentaje debe alcanzar una parte del pueblo en un referendo concreto para que la iniciativa del referendo que convoca adquiera fuerza de ley general? ¿Cuán representativo debe ser el pueblo votante? ¿Qué categorías demográficas deben tomarse en cuenta en esos casos? ¿Clase social, sexo, educación, edad? ¿Qué sucede con un referendo abrogativo (por ejemplo en Italia) cuando una ley puede llegar a ser invalidada a través de una consulta popular? Siguiendo la lógica democrática de mayorías, podría argumentarse que la mayoría referendaria debería ser por lo menos mínimamente mayor que aquella

10 Como es sabido, el término oligarca proviene de *oligos* y *arkhos*. En griego antiguo, *oligoi* significa “pocos”. En ese sentido, un resultado de votación que se convierte en ley con el diez o incluso el veinte por ciento de aprobación de quienes están habilitados para emitir su voto no puede designarse con otro término que no sea ese.

mayoría parlamentaria que aprobó la ley¹¹. Pero eso tampoco es más que una regla general porque las leyes pueden ser más antiguas y la base de apoyo popular puede haber cambiado, como sucedió con el referendo sobre el divorcio y el aborto en Italia en la década de 1970. En términos pragmáticos podría argumentarse que en un referendo de esa clase tiene que participar la mayoría de la población y recién entonces una mayoría absoluta de los votantes de la decisión referendaria puede darle fuerza de ley. Hay que reconocer que se trata de una barrera elevada. Pero sólo una barrera semejante puede impedir que el conflicto de legitimación entre la democracia directa y la parlamentaria se solucione de manera negligente y unilateral en favor de pequeñas mayorías surgidas de la votación directa: mayorías que pueden llegar a estar muy lejos de una mayoría popular o civil. Donde esto se impide en mayor medida es en las iniciativas populares en Suiza. Allí se requiere una doble mayoría: mayoría de votantes y mayoría de cantones¹². Sin embargo, no existe un quórum de participación. Es decir que también en Suiza puede suceder que una iniciativa popular de la cual participa menos del 25% de los ciudadanos con derecho a voto se convierta en ley. Una mayoría ajustada de votantes (por ejemplo, el 51%) significaría apenas un 13% de los ciudadanos con derecho a voto, aproximadamente. En el mejor de los casos, esto constituye una magra legitimación democrática para una ley general. Donde sí se exigen quórums de participación elevados para la votación final es en Italia,

11 Esto significa que la participación de los votantes tiene que ser en porcentaje al menos igual que el número de ciudadanos representado en el parlamento por la mayoría que triunfa en la votación. En Italia, para la votación se necesita una participación del cincuenta por ciento de los ciudadanos más un voto. Ése es el motivo por el cual en el período comprendido entre 1995 y 2010 muchos referendos fracasaron: a causa de esa barrera relativamente elevada porque los opositores al referendo hicieron campaña activa en favor de la abstención (Setälä y Schiller, 2012: 252).

12 En el caso de los referendos facultativos basta con la mayoría simple.

Hungría, Letonia, Lituania, Eslovaquia y en algunos Estados federados alemanes (Baden-Wurtemberg, Renania-Palatinado, el Sarre) (Setälä y Schiller, 2012: 250).

En la mayoría de los Estados federados alemanes, desde la perspectiva de la teoría de la democracia, los muy diversos quórums de votación son demasiado bajos¹³. Tal fue el fallo al que arribó en el año 2001 el Tribunal Constitucional de Turingia cuando tuvo que deliberar sobre la cuestión de si bajar o no los quórums requeridos para las iniciativas y las decisiones populares. Se pretendía bajar el quórum para la petición ciudadana del 6 al 1,25% del electorado y el quórum de participación en las decisiones populares del 14 al 5% (Steinberg, 2013; 244). El Tribunal Constitucional rechazó el pedido porque debía garantizar que una decisión popular no fuera en contra de la voluntad formada del pueblo:

Por consiguiente, el principio de la democracia exige, al igual que el de la soberanía popular, formas legales para rechazar el peligro de que un número pequeño de votantes en términos relativos pueda crear leyes o incorporar reformas a una ley ya existente (Tribunal Constitucional de Turingia 2001, citado en Steinberg, 2013: 244).

Desde el punto de vista de la teoría de la democracia, se trata de un fallo al que no se puede más que suscribir. De todos modos, cabe dudar de si la reglamentación actualmente vigente con respecto al quórum puede impedir que una minoría asombrosamente pequeña cree leyes válidas para todos. En realidad, si es consecuente con su propia argumentación, el Tribunal Constitucional de Turingia debería frenar también la reglamentación sobre el quórum ahora vigente. Tampoco ese Tribunal pudo definir con claridad, en términos de la

13 A excepción de Baden-Wurtemberg, Renania-Palatinado y el Sarre.

teoría constitucional, cuál es el quórum necesario para dotar a una ley general de legitimidad general.

Las consultas populares se encuentran frente a un dilema. Si el quórum es demasiado bajo, también lo será la dignidad legitimadora de una votación exitosa; si es demasiado elevado, la utilización exitosa del instrumento se ve amenazada. Por eso, desde el punto de vista de la teoría de la democracia parece justificarse la combinación de quóruns relativamente bajos para convocar la consulta popular y pretenciosamente altos para la votación en sí. La primera da lugar a las iniciativas innovadoras “desde abajo”; la segunda garantiza que unas minorías que se movilizan fácilmente no venzan a las mayorías. Si los quóruns de convocatoria o de votación se hallan por debajo de los porcentajes de participación en las elecciones generales o del porcentaje de ciudadanos que votaron las mayorías parlamentarias que aprueban leyes, respectivamente, se requiere una fundamentación especial desde la teoría de la legitimación. Señalar simplemente que las votaciones sobre temas especializados “por su propia naturaleza” llaman menos a la participación podrá ser empíricamente correcto, pero carece de validez como argumento de legitimación.

Por el contrario, deja abierta justamente parte de la problemática de legitimación de la “legislación popular” (Decker, 2012) realizada a través de consultas populares; esto es, que las mayorías electorales directas suelen quedar visiblemente rezagadas respecto de las mayorías representativas que aprueban leyes en el Parlamento.

En sistemas de gobierno federales como lo es el de Alemania, en el caso de leyes de aprobación obligatoria por parte del Bundesrat habría que contemplar casos de doble mayoría parlamentaria. En cierto sentido, esto está contemplado en el nuevo proyecto de ley sobre consultas populares presentado por la fracción del SPD en el Bundestag en junio de 2013. Allí puede leerse:

El proyecto se aprueba si ha obtenido la mayoría de los votos emitidos válidos.

- (1) Además, por lo menos un cuarto de los ciudadanos con derecho a voto tiene que haber emitido su voto para el proyecto (quórum de aprobación).
- (2) Un proyecto de ley que requiere de la aprobación del Bundesrat (Cámara alta) para su realización se aprueba si la cantidad de votos de aquellos Estados federados donde la mayoría de los votos válidos emitidos se pronunció a favor de la iniciativa popular, alcanzándose así el quórum de aprobación, equivale a la mayoría de los votos del Bundesrat. Lo determinante es la composición del Bundesrat el día de la votación. (Proyecto de ley del SPD, documento del Bundestag 17/13874).

Si bien en ese proyecto también se incluye correctamente en la legitimación a los Estados federados y al Bundesrat, persiste el hecho problemático de que la mayoría absoluta de por lo menos el 25% (es decir, ya a partir del 12,6%) puede decidir una ley. ¿Por qué esto es así? Es una pregunta para la cual hasta el momento faltan fundamentaciones buenas desde la teoría de la democracia.

Efecto vinculante o consultivo

En principio, puede establecerse una diferenciación entre las consultas populares con efecto vinculante o simplemente consultivo. En el caso de las votaciones con efecto vinculante, puede distinguirse entre aquellas que automáticamente convierten una propuesta de ley en ley y aquellas que derogan una ley válida, es decir, que declaran su cese de vigencia o que le otorgan al Parlamento el mandato para sancionar una

nueva ley. También hay que distinguir entre aquellos referendos que un tribunal constitucional o el parlamento pueden volver a examinar en cuanto a su conformidad con la Constitución y aquellos que no pueden ser sometidos a examen o revisión alguna debido a que se consideran la expresión directa del soberano bajo la forma del pueblo votante. Ese es uno de los polos del eje de obligatoriedad. El otro polo lo marcan los referendos con efecto consultivo (por ejemplo, en Francia, Países Bajos, Polonia), donde se deja librado al parlamento en tanto poder legislativo si seguir o no esas recomendaciones. La regla general puede expresarse con la siguiente fórmula: cuanto más cerca esté del polo de la validez directa y no revisable la obligación del referéndum, mayores son los deberes de configuración democrática en los quórumos respectivos: cuanto más directa la validez, mayores las exigencias de quórum.

Experiencia empírica

¿Quiénes y cuántos participan?

Las consultas populares cuentan con una especial legitimación, porque el pueblo vota directamente y puede elevar sus preferencias a la categoría de leyes generales sin que intervengan las cadenas de representación. Sin embargo, esa aceptación depende en gran medida de quién es realmente el pueblo consultado. Cuando se trata de la mayoría de los ciudadanos –con un porcentaje que supera al menos el 50% del electorado–, existe una legitimación alta, que se va reduciendo a medida que baja la participación en las votaciones. La regla de la legitimación entonces indica que a mayor participación, mayor credibilidad democrática, y viceversa. La participación es un componente legitimador clave. Por lo tanto, el grado y la intensidad de esa intervención resultan significativos; los impulsores de la legislación promovida a través de mecanismos directos suelen adjudicarle

una categoría democrática superior a la de las leyes que aprueba el parlamento y que deben entrar en la competencia legitimadora dentro de la democracia representativa. Dicha competencia no se anula, dado que no se puede negar a los ciudadanos particularmente activos el derecho a decidir sólo porque la mayoría tiende a permanecer alejada de las consultas populares. Sería un argumento puramente elitista. Así, mezclando extrañamente un pensamiento vanguardista y la concepción de Schumpeter, un dirigente de la organización alemana *Mehr Demokratie e.V.* postula lo siguiente: “Los que se quedan en su casa y no participan, evidentemente confían en aquellos que ejercen su derecho de voto” (Beck, 2013: 1). Este crítico de algunos procedimientos representativos y defensor de la democracia directa parece no percibir que aquí está utilizando un argumento representativo elitista.

Si se compara, por ejemplo, la participación en consultas populares y en elecciones nacionales, rápidamente se puede ver una diferencia. En casi todos los países de Europa Occidental, los mecanismos de democracia directa registraron una concurrencia de votantes inferior a la de los comicios parlamentarios (ver Gráfico N.º 2). Esto puede observarse con gran claridad en Italia, Portugal y Eslovenia. Sólo en tres de los países analizados, la participación en los referendos superó el nivel de las elecciones nacionales, y lo hizo por escaso margen (Canadá, Noruega y Luxemburgo). Sin embargo, los datos revelan que en estos casos aislados los referendos constituyen un evento excepcional y, por ende, despiertan un gran interés público. En Luxemburgo (una vez) y en Noruega (dos veces), las convocatorias buscaban dirimir temas referidos a la integración a la UE; no apuntaban a una “legislación popular” en asuntos de política. Las cifras muestran elocuentemente otra relación: cuanto más frecuentes son los referendos, mayor se torna la diferencia de participación entre las elecciones nacionales y los mecanismos de democracia directa (ver Irlanda). En cierta medida, Suiza representa una excepción. Allí, durante 1990–2007, la participación promedio

en los referendos nacionales (43%) fue inferior a la de los comicios parlamentarios (48%), pero la diferencia resultó relativamente pequeña pese a las numerosas convocatorias a consultas populares. De todos modos, este margen exiguo también puede explicarse a partir de la bajísima participación registrada en las elecciones legislativas nacionales. A su vez, la escasa concurrencia a las urnas puede atribuirse en parte al sistema de la democracia suiza: dado que la participación de los cuatro grandes partidos en el Ejecutivo ya está definida por la “fórmula mágica” del 2:2:2:1 antes de los comicios, los votantes no pueden decidir acerca de la composición del gobierno (Linder, 1999: 66).

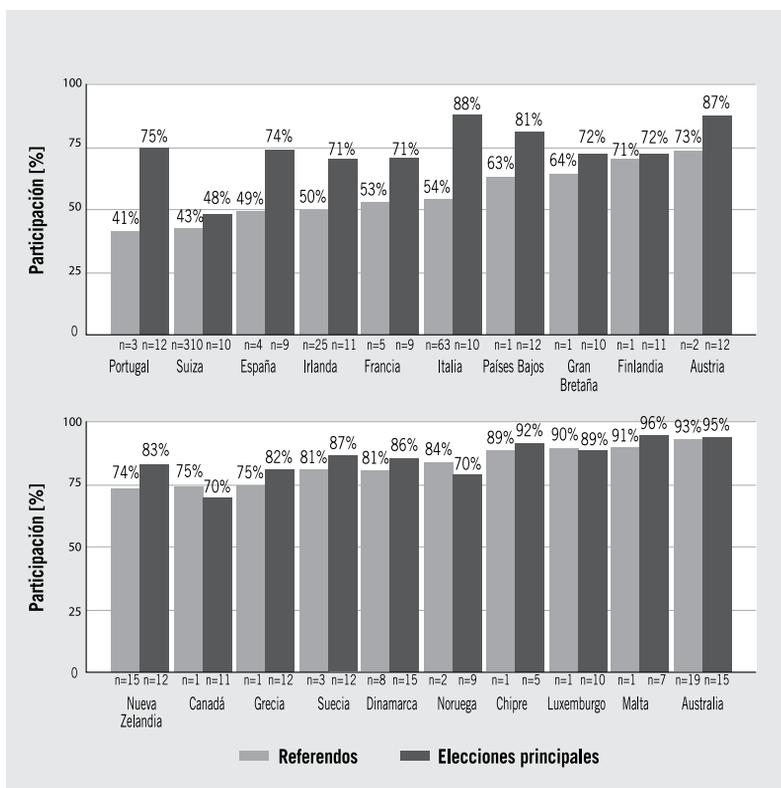
En Europa Oriental se presenta un panorama similar: las tasas de participación en los referendos estuvieron sistemáticamente por debajo de las de las elecciones parlamentarias, aunque en estas nuevas democracias las diferencias resultaron aún más marcadas y se registraron en un marco general de menor afluencia a las urnas. Únicamente en Estonia y Croacia, los referendos tuvieron una participación superior a los comicios parlamentarios nacionales. Las brechas predominantes fueron sustanciales: 40% en Eslovaquia, 30% en Rumania y Eslovenia. Desde un punto de vista teórico, si se tiene en cuenta que los referendos atraen a una menor cantidad de votantes, cuesta justificar por qué se les debería adjudicar una legitimidad mayor que a los procedimientos parlamentarios. Si la participación en las consultas populares aún está lejos de alcanzar el 50%, cabe sospechar que no es el pueblo el que vota, sino una versión reducida de él.

La problemática teórica vinculada a la legitimación de las bajas tasas de participación se complicaría más si el sector votante de la población tuviera una estructura social sesgada. Y ese es precisamente el caso. Aunque la mayoría de los países carecen de datos sistemáticos, la situación ha sido bien investigada en Suiza. Las capas altas/medias y los varones están sobrerrepresentados, mientras que las capas bajas y las mujeres cuentan con un nivel de representación insuficiente.

Cuanto más baja es la participación, más se acentúa la selectividad social en detrimento de los sectores bajos. De tal modo, los referendos caracterizados por la menor afluencia de votantes muestran por lo general una asimetría social.

Gráfico N.º 2

Participación promedio en elecciones parlamentarias y consultas populares celebradas en Europa Occidental (1970–2007)

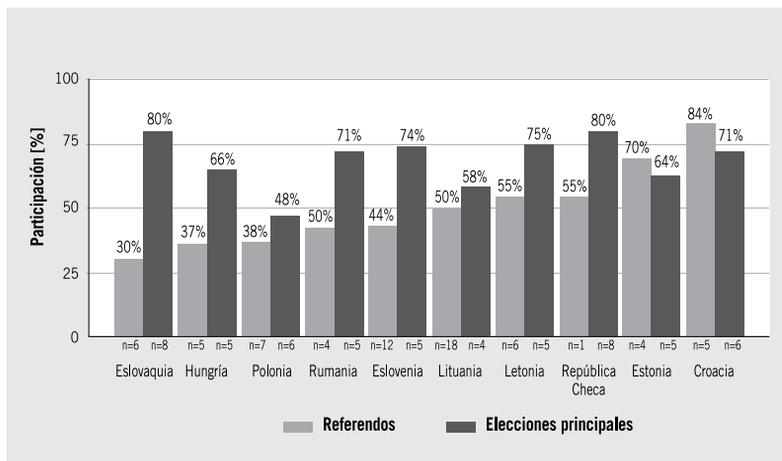


Fuente: Elaboración propia, según datos del WZB (Centro de Investigación de Ciencias Sociales de Berlín) y del Research Centre on Direct Democracy.

En términos generales, la variable más determinante para la participación en los procesos y las decisiones de carácter público es el interés político. Ese interés depende en gran medida del nivel individual de educación. Cuanto más complejas son las cuestiones vinculadas al referendo, mayor es el “censo oculto” (Passy en Kriesi, 2007a: 139). Las consultas populares requieren una información adicional específica; a las capas con bajo nivel de educación les demanda mucho tiempo acceder a esa información. A diferencia de lo que ocurre en las elecciones generales, no existe (o es mucho menos visible) la simbolización simplificada de las plataformas y las posiciones representadas por los diferentes políticos y sus partidos. Aunque las campañas intensas contribuyen a aumentar la participación, el efecto adicional no es equitativo y moviliza en una proporción superior a las capas medias y altas (Weßels, 2014).

Gráfico N.º 3

Participación promedio en elecciones nacionales y consultas populares celebradas en países seleccionados de Europa Central y Oriental (1990–2007)



Fuente: Elaboración propia, según datos del WZB (Centro de Investigación de Ciencias Sociales de Berlín) y del Research Centre on Direct Democracy.

Los textos vinculados a las consultas populares suelen ser complejos. Aun cuando la fórmula de decisión se reduzca a un simple “sí o no”, muchas veces las consecuencias apenas son perceptibles para los legos. Por ejemplo, cuando en noviembre de 2013 se realizó el referendo para determinar si se anulaba la privatización de la red eléctrica en Berlín, la materia en cuestión suponía un nivel de información relativamente alto y una elevada capacidad de interpretación sobre los efectos que podía traer la decisión:

Se vota acerca del proyecto de la “Ley de abastecimiento energético democrático, ecológico y social en Berlín”, que ha sido publicado en el Boletín Oficial de Berlín del 20 de septiembre de 2013 y que fija esencialmente los siguientes objetivos:

- creación de empresas municipales como entidades de derecho público, para generar electricidad a partir de energías renovables y aprovechar las posibilidades de ahorro de energía;
- creación de una empresa de suministro como entidad de derecho público, con el fin de hacerse cargo de las redes eléctricas desde el 1.1.2015;
- lucha contra la pobreza energética (dificultad de acceder a servicios energéticos asequibles);
- creación de posibilidades de participación democrática mediante la elección directa del consejo de administración, el derecho de iniciativa y las asambleas.

El propio título, “Ley de abastecimiento energético democrático, ecológico y social”, ya indica la presencia de varias metas. Antes de votar, el ciudadano debía pensar si esos tres objetivos podrían

alcanzarse al mismo tiempo o si entrarían en conflicto. Por ejemplo, un abastecimiento ecológico podría tener consecuencias antisociales debido al encarecimiento de la electricidad. Si además, como ocurre normalmente en California, la consulta popular insta a votar acerca de varias propuestas (hasta doce) simultáneamente, las exigencias a la hora de decidir suelen ser altas. Para aumentar la tasa de participación, los impulsores de los referendos sugieren con razón que las consultas populares y las elecciones generales se lleven a cabo en una misma fecha, pero eso obligaría a realizar varias votaciones paralelamente. Ante la mayor necesidad de información y conocimiento, las capas con menor nivel educativo se mantendrían más alejadas o votarían sin tener una comprensión adecuada del tema. En tal caso, su falta de participación en los referendos podría atribuirse no sólo a un desinterés político general, sino que también podría significar la capitulación frente a los serios problemas de decisión. Según Hanspeter Kriesi, se trata de la “autoexclusión” de los incompetentes.

Kriesi (2002) y Trechsel (1999) estiman que, como máximo, un 60% de la población suiza tiene los conocimientos adecuados para decidir con una cierta idoneidad acerca de la mayoría de las cuestiones planteadas. El otro 40% no está en condiciones de hacerlo. Lupia y Johnston (2001: 193) dicen que más de un tercio de los ciudadanos en EE.UU. “no saben nada de política”. Desde un punto de vista dirigido a la formulación racional de políticas, podría ser deseable que ese 40% no votara (de hecho, rara vez concurre a las urnas). Su ausencia tranquilizaría a los sectores conservadores (Sartori, 1992), que temen que la participación de todo el pueblo en las votaciones conduzca al dominio de la incompetencia. Sin embargo, esto no favorece el principio de igualdad política, que en las buenas democracias debe reflejarse en las posibilidades legales equitativas de participación pero también, sobre todo, debe realizarse de facto. El pueblo consultado en los referendos refleja mucho menos la realidad social que el escrutinio alcanzado en las elecciones generales.

Pueblo, partidos, gobierno y oposición: ¿quién domina?

Los defensores incondicionales de los mecanismos de democracia directa afirman que en los referendos es el pueblo quien decide. Sin embargo, como hemos demostrado, en la mayoría de las consultas sólo vota una parte de la población. Si se analiza la estructura social del pueblo que participa, puede observarse que casi siempre es una versión reducida y distorsionada. El ciudadano promedio que responde a los referendos tiene una posición social sesgada. Como se ha señalado, existe una sobrerrepresentación de los sectores altos, instruidos, informados y de mayores ingresos. Las capas bajas, que en las elecciones generales ya participan en una proporción inferior, quedan casi afuera de las consultas populares. Estos mecanismos agudizan la actual enfermedad de la democracia representativa y excluyen aún más de la política a los sectores postergados. Así, el supuesto remedio contra la indiferencia política de las capas bajas podría convertirse en una nociva sobredosis del antídoto de democracia directa.

Más allá del mito relacionado con la idea de que vota “el pueblo”, es necesario abordar críticamente otro estereotipo. ¿Quién dirige en realidad las campañas? ¿Quién las domina? ¿Con qué medios? ¿Cómo inciden las campañas en los resultados de los referendos?

Los estudios sobre los referendos coinciden en algo: las campañas tienen una gran influencia en la opinión pública, dirigen la movilización y la participación, e inciden sustancialmente en el resultado de la votación. Desde las posiciones ingenuas e idealistas, se cree que las campañas son conducidas por agrupaciones e iniciativas vinculadas a la sociedad civil y distintas personalidades caracterizadas por su especial compromiso. “El pueblo”, es decir, “las bases” desplazan así a las instituciones y procedimientos agotados de la democracia representativa. Sin embargo, en las sociedades complejas, la realidad es otra. Por lo general, los actores que intervienen en las campañas

pertencen a élites políticas (gobierno, oposición), partidos, grupos de interés, ONG de la sociedad civil, medios de comunicación y sectores de la burguesía. Cabe preguntarse en qué proporciones están distribuidos y quién domina la situación.

De eso depende no sólo los resultados de las votaciones, sino también los efectos democráticos innovadores. Al igual que en una etapa preelectoral, la campaña para un referendo necesita una organización general. Esto exige una estructura que disponga sobre todo de recursos financieros, cuente con experiencia en campañas políticas y ofrezca un acceso privilegiado o rutinario a los grandes medios de comunicación. La tarea es llevada a cabo principalmente por tres tipos de organizaciones: partidos políticos, grupos de presión y empresas de relaciones públicas especializadas en este campo. En general, las iniciativas ciudadanas y los grupos *ad hoc* carecen de los recursos suficientes tanto a nivel económico como organizativo.

En Europa, la mayoría de las campañas las dominan los partidos políticos (Kriesi, 2007b: 92; Hornig, 2011). Las agrupaciones oficialistas suelen contar con una ventaja porque acceden a los recursos del Estado¹⁴. Los partidos tienen experiencia en campañas, disponen habitualmente de recursos organizativos y pueden contratar a expertos en relaciones públicas. Los grupos de presión (entidades empresariales, sindicatos, asociaciones de contribuyentes, representantes de las industrias farmacéutica y financiera, etc.) son otros actores con capacidad organizativa y financiera; no obstante,

14 En Suiza, el Consejo Federal no está autorizado a utilizar dinero de la recaudación impositiva para las campañas. Al igual que en California, los grupos económicos de presión pueden emplear más recursos financieros que los partidos, que apuestan en mayor medida a su aparato.

tienden a establecer alianzas explícitas e implícitas con los partidos (y viceversa). Cuando todos estos sectores económicos y políticos se involucran masivamente en la campaña de la consulta popular, dejan por lo general en una posición más débil a las organizaciones de consumidores, los grupos ecologistas y las ONG. Sin lugar a dudas, las iniciativas ciudadanas y los grupos *ad hoc* presentan la mayor escasez de recursos materiales, aunque eso no implica que estén condenados de antemano al fracaso. El éxito a veces puede surgir del compromiso de algunos ciudadanos visibles, como el del pequeño empresario Thomas Minder. En el marco de su iniciativa contra los salarios abusivos (2013), que buscaba poner límite a las exorbitantes remuneraciones de los directivos pertenecientes a sociedades cotizadas en bolsa, la federación empresarial *Economiesuisse* invirtió unos 9 millones de dólares en una campaña que se oponía al proyecto y aun así perdió la votación. Salvo en California, el dinero por sí solo no decide el resultado.

En EE.UU., sobre todo en California, los protagonistas de las campañas por los referendos no son los partidos (ni siquiera los gobernadores o los gobiernos de los diferentes Estados). En escena aparecen los poderosos *lobbies* financieros, que a través de *campaign firms* profesionalizadas incorporan en gran medida sus intereses particulares al proceso de consulta. Para designar a esta práctica, en el ámbito académico y en los medios estadounidenses, se generalizó el concepto de *campaign/referendum capture*. Las escasas regulaciones en materia de financiación impiden rastrear con precisión el origen de los fondos destinados a las campañas. Las empresas contratadas compran literalmente las firmas. En los años 80, los recolectores recibían en promedio un dólar por firma. En California, los referendos poco tienen que ver con una consulta popular. En muchos casos, se han transformado en un mero instrumento comercial para promover los intereses de un determinado sector en temas económicos.

Más allá del caso excepcional de California, las campañas previas a los referendos están dominadas por las élites políticas, en general, y los partidos, en particular. “Si las élites no movilizan, los ciudadanos no participarán, no por falta de espíritu cívico, sino sencillamente porque no sabrán de qué se trata y qué está en juego” (De Vreese, 2007: 17). Una evaluación similar hace Kriesi, quien también considera que los partidos prevalecen frente a las iniciativas ciudadanas o los grupos de presión. Las posiciones sostenidas por los partidos y apoyadas por las agrupaciones afines durante las campañas son los principales determinantes del resultado de un referendo (Kriesi, 2007b: 83). Sin embargo, la influencia en las consultas populares varía según los países. Cuanto más fuertes son los partidos, más firme el sistema partidario y más desarrollada la “estructura del Estado de partidos”, mayor será la influencia de las respectivas agrupaciones. Algo parecido opina Heidrun Abromeit (2003: 110): “A medida que crece la estructura del Estado de partidos y aumenta el grado de *“partyness of society”* (Katz, 1987), más necesarias resultan las medidas correctivas de democracia directa para incrementar la receptividad del sistema; y más fácil es para los partidos absorber los instrumentos en cuestión y desactivarlos”. Cuanto menos prevalecen los partidos dentro del sistema político, mejor cumplen su función de mecanismo democrático directo los referendos impulsados desde abajo, conocidos habitualmente como iniciativas populares. Si las organizaciones partidarias son dominantes, existe el riesgo de que esas iniciativas se conviertan en apenas otro de sus instrumentos. En tal caso, la participación democrática directa se daría sólo en apariencia. Dicho de manera más general: allí donde los partidos son fuertes, se ven más fortalecidos aún por las consultas populares; allí donde son débiles, aumenta su debilidad (Abromeit, 2003). La primera situación se registra en buena parte de Europa Occidental; la segunda, sobre todo, en California y otros Estados de los EE.UU.

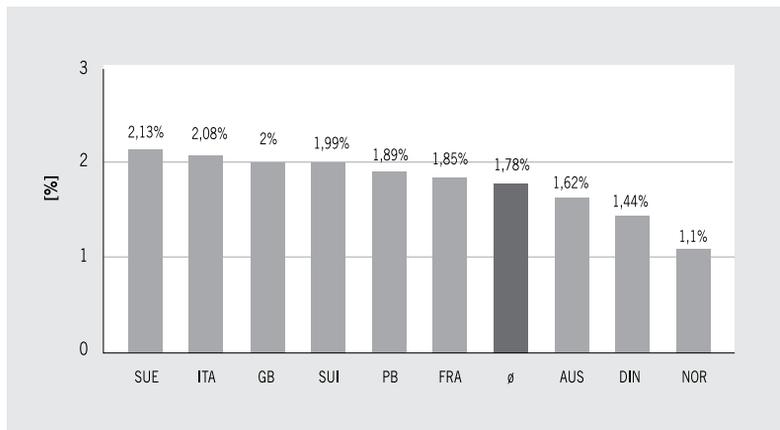
Eike-Christian Hornig investigó con mayor precisión esta hipótesis totalmente plausible a partir de la experiencia de nueve países. Como

resultado general, afirma lo siguiente: “Rara vez las consultas populares son un mecanismo corrector de los actores representativos, es decir, de los partidos” (Hornig, 2011: 330). Salvo excepciones espectaculares, los ciudadanos europeos votan “casi siempre como lo harían suponer las relaciones de fuerzas existentes en el sistema representativo” (Hornig, 2011: 331). Son infrecuentes las situaciones que derivan en un voto castigo contra el orden establecido. En Suiza, por ejemplo, sólo un 10% de las iniciativas populares tienen éxito, mientras que los referendos de los partidos del gobierno logran un 60% de aceptación (Longchamp, 2002: 301). Cabe destacar que el caso helvético constituye una situación de débil dominio partidario en relación con estos mecanismos de democracia directa. Como permite observar el Gráfico N.º 4, la mayor influencia de los partidos en los referendos se registra en Suecia, Gran Bretaña, Países Bajos y Austria¹⁵. El estudio de Hornig revela que en los nueve países europeos, con la única excepción de Francia, los partidos tienen una incidencia alta (o extraordinariamente alta) en las consultas populares. De forma drástica, el investigador concluye que “allí donde se ve la democracia directa, suele subyacer la competencia partidaria” (Hornig, 2011: 332). El Gráfico N.º 4 muestra la influencia alta, pero muy variable de los partidos.

15 Para analizar cómo influyen los partidos en los referendos, Hornig recurre a tres subdimensiones: la convocatoria, el comportamiento y el carácter vinculante (Hornig 2011: 33–68).

Gráfico N.º 4

Influencia de los partidos en las consultas populares



Fuente: Hornig (2011: 324). El eje vertical muestra un índice que mide la influencia de los partidos en las consultas populares.

Alemania no aparece en el grupo de los países analizados, ya que allí no se han realizado referendos a nivel nacional. Si se introdujera esa posibilidad, como prevé el proyecto de ley del SPD (2013), su fuerte sistema de partidos probablemente colocaría al país dentro del grupo con alta influencia partidaria en las consultas populares.

Modelo de resultados de consultas populares: ¿conservador o progresista?

Uno de los argumentos esgrimidos a favor de los mecanismos directos asume que las consultas populares pueden actuar como un ariete innovador para romper las estructuras anquilosadas de la democracia representativa. Aunque eso no se descarta, se trata más bien de una

excepción, como en los años 70 en Italia (referendos sobre el divorcio y el aborto) o como la iniciativa de Minder contra los salarios abusivos de los directivos pertenecientes a grandes empresas (2013). Las consultas populares funcionan más como puntos de veto para mantener el *statu quo* que como un ariete de ruptura. Por lo general, frenan el ritmo de los procesos de decisiones políticas. ¿Pero cuáles son sus modelos de decisión a nivel material? ¿Cómo repercuten en las relaciones mercado-Estado, libertad-igualdad, gobernante-gobernado, mayorías-minorías?

Política presupuestaria

Suiza es el país con el sistema de consultas populares más desarrollado. Esto tiene que ver no sólo con los tres planos territoriales (Confederación, cantones y comunas), sino también con el amplio espectro de temas que se someten a votación. En el ámbito cantonal, se toman decisiones incluso en materia fiscal y puede identificarse un claro patrón en el campo presupuestario. Cada vez que se convoca a una consulta para definir cuestiones vinculadas a la política de impuestos y gastos, la tendencia es la misma: bajar los impuestos, reducir el gasto público y frenar el desarrollo del Estado social (Obinger, 1998). Probablemente esto explica por qué los elementos de democracia directa, como las consultas populares, son un estandarte de carácter neoliberal dentro de la economía política (Frey, 1994; 2003; Kirchgässner *et al.*, 1999; Feld y Kirchgässner, 2000; etc.). Por ejemplo, Bruno Frey sostiene que “las iniciativas populares y los referendos son instrumentos efectivos, que permiten a los votantes recuperar el control sobre la política” (Frey, 1994: 341). Según el economista, esto es particularmente visible en asuntos de política fiscal, donde los ciudadanos no siguen el “mecanismo de la oferta” con el cual los políticos impulsan el gasto, sino que actúan de un “modo adaptado a la demanda” para reducir el gasto y, por ende, la deuda pública. Así, los cantones con una fuerte cultura en materia de referendos presentan tasas más altas de crecimiento y mayor disciplina fiscal que otros en

donde las consultas populares juegan un papel menor dentro de la política tributaria. En su estudio, los economistas Feld y Kirchgässner (2000) analizaron la tasa de gasto público en los 26 cantones. El resultado es claro y muestra que desde el punto de vista impositivo, los referendos y las iniciativas populares tienen en Suiza una tendencia neoliberal/conservadora. Durante 1986–1997, las comunas con consultas populares exhibieron un nivel de gasto y recaudación que, en promedio, significaba alrededor de un 20% de reducción con respecto a las jurisdicciones con una Constitución puramente representativa (Feld y Kirchgässner 2000: 357).

Mientras las consultas populares en Suiza reflejan un modelo conservador, pero de ningún modo irresponsable en materia de política fiscal, los referendos en California se han transformado en el “instrumento de un antiestatismo populista” carente de toda responsabilidad (Schmidt, 2008: 351). Al poner grandes obstáculos para evitar el aumento de impuestos, la Proposición 13 llevó al estado al borde de la bancarrota. Los resultados de determinadas consultas vinculadas a temas económicos reflejan, además, que las convocatorias fueron cooptadas por intereses particulares. Allí donde los asuntos de política fiscal son sometidos al voto popular, como en Suiza y California, puede observarse una tendencia a reducir el gasto público. En el marco de la constante lucha de paradigmas entre los modelos enfocados en la oferta y la demanda, no se puede resolver –ni empírica ni teóricamente– en qué medida esa reducción fomenta el crecimiento, tal como sostiene la concepción económica orientada a la oferta. Lo que sí se sabe es que el recorte en el gasto social (educación, salud, integración, etc.) afecta más a las capas bajas que a las altas. Si se presupone con razón que una mayor inversión en esas áreas contribuye a disminuir la brecha socioeconómica y que la menor desigualdad promueve también la igualdad política, puede decirse que las consultas populares relacionadas con temas fiscales son inadecuadas para combatir el mal de la desigualdad política.

Política social

Las investigaciones empíricas revelan modelos comparables en el ámbito de la política social. Las consultas populares tendieron a frenar el desarrollo del Estado social en Suiza. En su estudio, que abarca el período comprendido entre 1848 y 1999, Wagschal y Obinger (2000: 479) muestran que el referendo tuvo un triple efecto constrictor en el escenario helvético: limitó el nivel del gasto público, tuvo consecuencias conservadoras en el plano estructural y retrasó claramente el desarrollo del Estado social. En función de la incidencia sobre el gasto social del Estado, 70 de los 144 proyectos de ley fueron clasificados como restrictivos y apenas 44 como expansivos. Por su parte, un efecto indirecto de la democracia directa resultó estructuralmente conservador: dado que poderosos lobbies amenazaban de manera real con impulsar iniciativas populares o referendos facultativos para oponerse, por ejemplo, a reformas radicales que buscaban cambiar la situación en el sistema de salud, muchas veces los representantes parlamentarios federales se limitaron a aprobar “leyes marco de carácter liberal”. Sobre la base de cuatro importantes medidas legislativas relacionadas con aspectos centrales del seguro social, Obinger y Wagschal muestran cómo los procesos en cuestión se vieron postergados en promedio por 15 años. Esto puede apreciarse no sólo en comparación con los otros Estados sociales de Europa Occidental, sino que también se refleja en el desarrollo concreto de los resultados arrojados por los distintos referendos e iniciativas populares. Las políticas de impuestos y de gastos en el ámbito público están entrelazadas. La presencia de un Estado social fuerte presupone la de un Estado fiscal también fuerte. Pero si en una votación directa el *demos* se pronuncia por un Estado fiscal débil, entonces no podrá surgir un Estado social desarrollado. De todos modos, los resultados de las consultas realizadas en la última década indican que los referendos facultativos se han utilizado cada vez más para evitar (que continúe) la regresión social.

Política de minorías

En los temas culturalmente sensibles no se manifiesta un modelo conservador-liberal tan homogéneo, al menos en Suiza. Sin embargo, puede observarse una clara tendencia hacia el populismo de derecha, organizado de manera partidaria (como en el Partido Popular Suizo) y también proveniente de la propia sociedad¹⁶. Los recientes referendos para prohibir la construcción de minaretes en las mezquitas (2009) o propiciar la deportación de extranjeros condenados por delitos graves (2010) son la expresión más visible de este fenómeno. Y los análisis sistemáticos confirman la tendencia. Por ejemplo, Helbling y Kriesi (2004) demuestran que en algunas comunas suizas, que deciden el tema de la nacionalización de los extranjeros a través de mecanismos de democracia directa, la tasa de naturalización es muy inferior a la que registran otras jurisdicciones donde el mismo asunto se resuelve en asambleas representativas electas. Según la conclusión de estos dos autores, a las minorías (en este caso, a los extranjeros) que deben resolver sus cuestiones de ciudadanía les va mejor con instituciones representativas que con la votación directa del pueblo. Esto también explica por qué es precisamente el Partido Popular Suizo el que en los últimos tiempos ha promovido iniciativas populares en otras comunas (entre ellas, Zurich, donde el intento fracasó) para someter a votación el tema de la nacionalización.

Según Barbara Gamble (1997), en California los mecanismos de democracia directa tienen un efecto aún más discriminatorio. Su estudio analizó 74 consultas efectuadas en condados de ese Estado, que sometieron al voto popular los derechos de homosexuales, enfermos de sida y personas sin

16 Así, la denominada sociedad civil no es solamente la representación democrática de base del "bien" en una sociedad, sino que a veces también muestra su costado oscuro y xenófobo, marcado por el potencial latente de la discriminación a los extranjeros y las minorías.

hogar. En el 78% de los casos, los derechos de las minorías se limitaron. La conclusión de la investigación es clara: en este ámbito, las consultas populares generaron “resultados tiránicos” (citada en Christmann, 2009: 65). La evaluación de Bowler y Donovan (2001) no es tan dura, pero confirma la tendencia y aporta otro dato orientado en la misma dirección. De acuerdo con sus encuestas, los republicanos están a favor de los referendos, mientras que los hispanos y los homosexuales creen que los órganos representativos son más adecuados que las votaciones populares directas para tomar decisiones políticas. La Proposición 184 de California (1994), que impulsó una pena legal automática de 25 años para los delincuentes con triple condena, también muestra que en algunos temas sensibles, como la protección de las minorías y las normas del Estado de derecho, los referendos pueden estar expuestos en gran medida a la tentación de las posturas discriminatorias y antiliberales.

En síntesis, en los tres campos mencionados e importantes para los partidos de izquierda (política económica, social y de minorías), las consultas populares en Suiza tienden a reflejar un modelo económicamente liberal y culturalmente conservador. Allí puede comprobarse sistemáticamente lo que en otros países aparece como una evidencia anecdótica: las élites políticas toman decisiones “más progresistas y abiertas al mundo” (Christmann, 2009: 86) que el “pueblo consultado”. Esto no sólo ocurre con los minarettes, la deportación de extranjeros condenados, el otorgamiento de ciudadanía, la legislación penal (California) o la reforma del sistema educativo (Hamburgo), sino que también se manifiesta especialmente en cuestiones europeas¹⁷. En una investigación sobre las consultas populares realizadas desde 1848, Uwe Wagschal (2007:

17 Probablemente esto explica en gran medida lo que ocurrió en 2013 en las negociaciones de coalición entre la CDU/CSU y el SPD. La CSU, que a veces se muestra escéptica respecto a Europa, presentó una propuesta a favor de los referendos sobre temas continentales, ya que supone que el voto del pueblo se convertirá en una barrera eficaz para evitar la profundización y ampliación de la UE.

312) reveló que a lo largo de ese período los socialdemócratas obtuvieron un 55,6% de éxitos frente a un 76,9% del Partido Popular Suizo, antes conservador y hoy populista de derecha. Anna Christmann lo resume convincentemente en su estudio comparativo:

Esto no significa que los Estados con elementos de democracia directa tengan resultados políticos más derechistas y conservadores que aquellos sin democracia directa. Lo que indica, más bien, es que la política de los Estados con democracia directa es más derechista y conservadora de lo que sería sin los elementos de democracia directa (Christmann, 2009: 87).

Esto también ocurre en California, donde el reflejo antiestatal se manifiesta con mucha más fuerza y en cuestiones fiscales a veces adquiere un carácter libertario. Sin embargo, a la hora de tratar asuntos vinculados con las minorías, ese carácter libertario desaparece y deja lugar a rasgos culturalmente conservadores o, incluso, abiertamente hostiles a los grupos afectados. El fenómeno descrito se refleja de manera elocuente en las encuestas a hispanos y homosexuales, que expresan una clara preferencia por los parlamentos como lugares de decisión y rechazan la votación directa de la población (mayoritaria).

Efectos para la democracia: ¿arriesgar más democracia?

Los defensores de las consultas populares destacan las posibilidades adicionales de participación que se abren en una comunidad democrática. Sostienen que se trata de una gran ventaja frente a las democracias puramente representativas, en las que los ciudadanos sólo son convocados periódicamente a las urnas para elegir a sus mandatarios. Desde un punto de vista teórico, este argumento es inobjetable. Sin embargo, las consultas plebiscitarias no sólo complementan los mecanismos

representativos de decisión, sino que a menudo los reemplazan y pueden llegar a prevalecer frente a las decisiones parlamentarias. Por lo tanto, hay una competencia de legitimación entre ambas formas, que pugnan por obtener una mayor jerarquía democrática. Una idea errónea y teóricamente ingenua consiste en creer que la expresión popular directa de los referendos es *per se* más democrática que cualquier decisión adoptada en un esquema representativo-indirecto. Esa postura no tiene en cuenta el extenso debate sobre la democracia deliberativa (Fishkin, 1991; Dryzek, 2000; etc.) ni los estudios empíricos sobre los procedimientos democráticos dirigidos a construir mayorías y consensos (Lijphart, 1999; etc.). Así como casi no se habla del mecanismo social, cultural y políticamente inclusivo que supone la búsqueda de acuerdos y consensos, tampoco se discute el carácter siempre excluyente de los procesos democráticos de mayorías (como las consultas populares).

Este estudio sostiene que los diferentes niveles de participación cumplen un importante papel legitimador, tanto en los procesos de decisión representativos como en los de la democracia directa. Puede ocurrir, por ejemplo, que un 25% de la población habilitada para intervenir en un referendo vote contra una ley aprobada por el 75% de los representantes parlamentarios, y que estos, a su vez, hayan sido elegidos con un 75% de asistencia a las urnas. En tal caso, se derrumbaría el argumento que adjudica una mayor legitimidad a las consultas populares. Del mismo modo, en el marco de los mecanismos de democracia directa, resulta inadecuado el procedimiento correctivo que permite revocar el mandato de aquellos responsables políticos cuyas decisiones no satisfacen a la mayoría de los votantes. El pueblo por sí solo no puede tener esa atribución revocatoria. Y en la mayoría de los países está aún más descartada la opción de revisar las “leyes de referendos”. Los impulsores de estas propuestas afirman que las consultas populares directas promueven la identidad de la comunidad democrática, favorecen el seguimiento de las leyes e incluso aumentan la disciplina fiscal. Lo que no queda claro es si el nivel de formación política efectivamente mejora en los países con referendos. Las campañas previas

a la votación y los propios procesos de decisión mayoritaria son cualquier cosa menos un momento de deliberación política.

Claus Offe (1992: 132) considera que existe una comunicación más rica y responsable en los parlamentos o, de manera general, en las instancias representativas. En primer lugar, en los órganos parlamentarios rige una “ley del reencuentro”, que promueve un accionar responsable de los legisladores, aunque sea por motivos racionales egoístas: entre un encuentro y el siguiente, el trato que se recibe es igual al que se ha dado. Dicho mecanismo de responsabilidad no está presente en los *one-shot games* de las consultas populares. En segundo lugar, los procesos de decisión parlamentaria permiten negociar, argumentar, deliberar y buscar acuerdos; sobre todo en Alemania, donde el sistema bicameral con frecuentes mayorías contrapuestas obliga a generar compromisos e intercambios dentro de esa gran coalición virtual. En las consultas populares no hay acuerdos ni inclusión, sólo está el simple “sí o no”. Claus Offe va un paso más allá con sus críticas y dice que estos mecanismos de democracia directa fomentan el “peor yo” de los ciudadanos, porque tanto antes como después de la votación no hay ninguna obligación de hacer “reivindicaciones discursivas o justificaciones argumentativas” (Offe, 1992: 87). Todo indica entonces que la falta de justificaciones discursivas y la votación sin responsabilidad empeoran las relaciones democráticas. Los defensores de las consultas populares afirman lo contrario, aunque no aportan elementos teóricos ni empíricos para refutar la tesis de Offe.

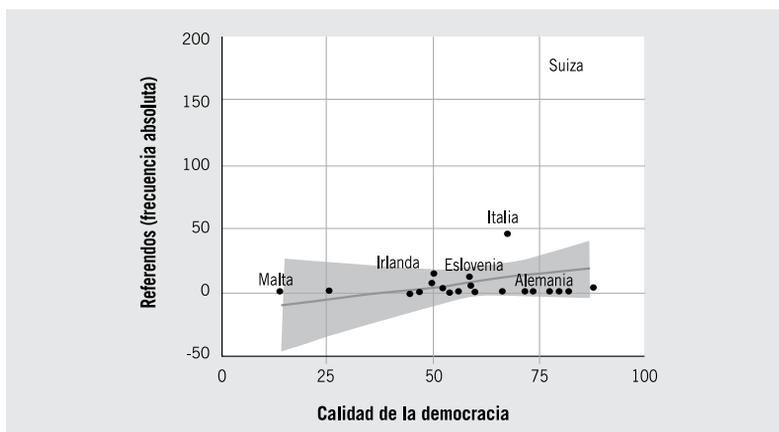
¿Qué relación puede determinarse empíricamente entre la instauración de las consultas populares y la calidad democrática de los sistemas políticos en su totalidad? Wagschal, inclinado más bien a defender los mecanismos directos como institución, llegó recientemente a la conclusión de que las correlaciones positivas entre ambas variables son nulas o, en el mejor de los casos, débiles (2013: 623 y sig.). Sería totalmente imposible sostener con métodos estadísticos serios la afirmación de causalidad según la cual los mecanismos de democracia directa elevan la calidad

de una democracia. En nuestro estudio, verificamos una vez más la cuestión y recurrimos para ello a los datos indicados en el “Barómetro de democracia” (Democracy Barometer, 2011). La pregunta simplificada es: ¿Existe alguna relación entre la frecuencia de las consultas populares y la calidad de los sistemas democráticos nacionales?

El Gráfico N.º 5 muestra que hay una débil correlación positiva entre la calidad de la democracia en los países y la frecuencia de los referendos. La correspondencia no es significativa. Dicho de manera más sencilla, el análisis de correlación no arroja ninguna conexión significativa entre la frecuencia de las consultas populares y la calidad de la democracia en un país. De este modo y con diferentes datos, nuestra investigación confirma los resultados del estudio de Wagschal.

Gráfico N.º 5

Referendos en las 28 mejores democracias (1990-2007)



Nota: se muestra la calidad de las 28 mejores democracias (según el «Barómetro de democracia» en el periodo 1990-2007) y la frecuencia de los referendos en esos países.

Fuente: Elaboración propia, según datos del «Barómetro de democracia » y del Research Centre on Direct Democracy.

La relación entre calidad de democracia y frecuencia de referendos puede representarse de manera simplificada a través de una clasificación de los países. Dinamarca exhibe la más alta calidad; en último lugar está Malta. Puede observarse que Suiza, que ostenta la máxima cantidad de consultas populares con una gran diferencia sobre el resto, también está muy arriba en el ranking de las mejores democracias, donde ocupa la segunda posición. Sin embargo, pese a una muy escasa actividad en materia de referendos, Dinamarca (1), Suecia (3), Noruega (4), Finlandia, Bélgica (5) y los Países Bajos (6) son excelentes democracias. Esto evidencia que los sistemas representativos casi puros también permiten alcanzar la mayor calidad de democracia y que la posición en el ranking no depende de la existencia y el alcance de las consultas populares. La experiencia empírica indica que no existe una relación significativa (ni positiva, ni negativa) entre la frecuencia de los referendos y la calidad de la democracia o la participación.

Conclusión

A partir de las reflexiones teóricas, la comparación empírica y los diferentes casos estudiados, se puede extraer la siguiente conclusión desde la perspectiva de la economía, la teoría democrática y la política partidaria.

Perspectiva económica

Los sectores conservadores creían que las consultas populares podían generar una corriente inflacionaria y una espiral competitiva en el campo social y económico, pero esos temores no se confirmaron. En la práctica, ocurre lo contrario. Los referendos celebrados en Suiza tienden a bajar los impuestos y los gastos. Esto explica en gran medida

por qué la economía política (neo)liberal apoya expresamente los mecanismos de democracia directa y sus efectos beneficiosos para la economía de mercado liberal. Desde su punto de vista, las consultas populares limitan la política fiscal expansiva del Estado, reducen el endeudamiento (Kirchgässner) y bajan los impuestos, pero también aumentan la disciplina tributaria (Frey). Los estudios econométricos realizados respaldan esta tesis, sobre todo para Suiza y en parte también para California.

Sin embargo, en este último lugar, hubo decisiones incoherentes: se impusieron fuertes trabas recaudatorias y poco después se asumieron compromisos de gastos en el ámbito educativo, lo que provocó una dramática crisis de las finanzas públicas. La Proposición 13 restringió la capacidad de acción en el área presupuestaria y llevó al Estado californiano al borde de la bancarrota. Más allá de esto, puede decirse que el temor conservador sobre la competencia fiscal y social demostró ser infundado.

Perspectiva de la teoría democrática

Si se observan las consultas populares desde la perspectiva de la teoría democrática, la realidad derrumba los elevados ideales de quienes defienden los mecanismos directos. Según los análisis estadísticos y socioestructurales, aparece sobre todo como una quimera la idea de que el pueblo decide. Es sólo una parte del pueblo la que vota, y esa parte es muy inferior a la que emite su sufragio en las elecciones generales. La diferencia entre los dos “pueblos votantes” aumenta de manera proporcional a la cantidad de consultas: cuanto más frecuentes son las votaciones, más se reduce la participación. Tampoco es cierto que la presencia de consultas populares promueva una mayor asistencia a las urnas. Las dos democracias de referendo *par excellence*, Suiza y California, tienen niveles de participación sumamente bajos si se los

compara con los parámetros internacionales. El problema teórico del escaso promedio de votantes en las consultas populares se agudiza aún más por la alta selectividad social que acompaña el proceso. Las capas medias y altas dominan, las bajas se quedan afuera. Esto ocurre en la mayoría de los países y se marca mucho más que en las elecciones generales. La experiencia empírica indica una regla clara: cuanto menor es la participación, mayor es la selectividad social. No es el pueblo el que vota, sino una versión reducida de él.

En Suiza, sin embargo, las consultas populares aumentan el nivel de identificación con la comunidad y ayudan a generar una mayor estabilidad política. En las democracias sólidas, carecen de fundamento los temores conservadores según los cuales los referendos, adoptados también como plebiscitos dentro de este contexto, son “la hora de los demagogos” y juegan un papel desestabilizador¹⁸.

El tema del quórum, en cambio, es problemático. La enorme variedad de quórums de participación entre y dentro de los diferentes Estados muestra que evidentemente los legisladores responden a concepciones democráticas muy disímiles. No existe en estos casos una justificación teórica en términos de legitimación. En realidad, la determinación de cada quórum supone un dilema. Cuando se fija un nivel demasiado alto, las consultas populares con posibilidades de concretarse son pocas y no tienen peso en la formulación real de políticas. Cuando

18 En un estudio basado en encuestas a representantes del Consejo Nacional suizo y del Bundestag alemán, Anna Christmann obtuvo interesantes datos. De un país al otro, las opiniones son muy diferentes respecto a las consultas populares: el 72% de los consejeros nacionales suizos cree que los referendos promueven la estabilidad política, frente a apenas el 8% de los diputados del Bundestag. A partir de su amplia investigación, Christmann (2009: 97) extrae la siguiente conclusión general: “Esto confirma que los diputados del Bundestag están muy mal informados sobre las experiencias prácticas con la democracia directa”.

se establece un nivel demasiado bajo, existe el riesgo de caer en una trampa de legitimidad. Por ejemplo, pueden surgir leyes a partir de consultas realizadas con menos del 25% del padrón y, en determinadas circunstancias, apoyadas por apenas el 13% de los votantes efectivos. Si un referendo anula leyes aprobadas previamente por la gran mayoría del Parlamento (como en Hamburgo, donde en 2010 se frenó la reforma educativa), cuesta legitimar el procedimiento desde el punto de vista de la teoría democrática. En el caso de la mencionada consulta sobre la reforma educativa, no hay argumento alguno que pueda explicar convincentemente por qué el 22,1% de los votos por el sí prevaleció sobre la decisión adoptada por todos los partidos políticos y respaldada por la ciudadanía de Hamburgo, que había concurrido a las urnas en un 62% para elegir a sus representantes. Esto muestra las trampas de legitimación que tienden a veces los referendos con bajo quórum.

Un quórum bajo favorece el dominio de las minorías bien organizadas. Cuando se restringen derechos minoritarios, las posiciones mayoritarias sostenidas por minorías de activistas (populistas de derecha) pueden llegar a adquirir un carácter tiránico. Desde un punto de vista teórico vinculado a la legitimación, lo más significativo no es el quórum inicial o requerido para la convocatoria, sino un nivel suficiente de participación o aprobación en el referendo, es decir, en la votación final. Si los porcentajes alcanzados quedan muy por debajo de las mayorías representadas en el Parlamento, surge una especial necesidad de legitimación; en tal caso, no basta con argumentar que algunas cuestiones específicas sólo son de interés para un número limitado de ciudadanos. Lo que no se sabe –o al menos no se debate– es qué papel juegan esas cuestiones en el bien común de una sociedad. Estas reflexiones parecen encontrar una mejor resolución y una mayor deliberación dentro del sistema pluralista de competencia partidaria que a la sombra de pequeños sectores del *demos* que defienden sus propios intereses. El análisis sistemático de los programas de los partidos europeos permitió refutar en varias ocasiones una tesis populista e ignorante, que señala que en

las democracias desarrolladas, las diferencias programáticas entre los partidos desaparecen o son escasísimas. Un imperativo de la teoría democrática consiste en fijar quórum convenientemente altos. La observación pragmática referida a la menor cantidad resultante de consultas populares carece de valor en materia de legitimación y puede conducir a una dominación oligárquica de ciudadanos activistas y bien posicionados.

El análisis de los referendos desde una perspectiva político-territorial parece marcar una regla general: cuanto más pequeñas son las comunidades convocadas para la consulta, mayor es el valor agregado de la práctica democrática. Esto ocurre, sobre todo, en el sistema de referendos e iniciativas populares que se desarrollan en el plano comunal y a veces también a escala regional. A nivel nacional, las cuestiones más complejas vinculadas a la formulación de políticas no parecen adecuadas para una consulta. Su entrelazamiento con otras áreas de alcance federal o supranacional hace casi imposible la comprensión para un ciudadano normalmente informado. Además, actuarían probablemente como una coartada si, por ejemplo, dos referendos nacionales (en Alemania sería inimaginable tener cuatro por año) se opusieran a cientos de leyes aprobadas por el Parlamento. Ante la necesidad de resolver grandes temas constitucionales en el contexto interno y europeo, los referendos nacionales podrían ser muy útiles, aun cuando en medio de la crisis continental sus resultados no siempre serían los deseables. Pero la democracia es precisamente un proceso que opera sin competencia en el plano normativo y no siempre genera las decisiones más inteligentes.

Suiza es un caso particular en muchos aspectos. En el ámbito de las instituciones representativas (parlamento y gobierno), ha establecido un sistema de consenso sin parangón en el mundo. Dicho sistema puede actuar como contrapeso frente a procesos de decisión de mayoría especial como las consultas populares, y tal vez deba haberlo. Suiza también es especial porque mira hacia atrás y ve un aprendizaje

institucional ininterrumpido durante más de 150 años. Sin embargo, estos modelos no pueden importarse de manera arbitraria. En otros contextos institucionales, políticos y culturales (incluido el de Alemania), los efectos producidos serían totalmente distintos.

Perspectiva de la política partidaria

Muchas veces, los partidos de izquierda impulsan las consultas populares, sobre todo en los lugares donde esos mecanismos muestran una actividad nula o muy escasa. Por lo general, las expectativas teóricas superan a las experiencias empíricas. Más allá de Suiza y California, los conservadores se manifiestan escépticos frente a la idea de extender los referendos al plano nacional, sobre todo en Alemania. Esto puede atribuirse, entre otras cosas, a las erróneas interpretaciones históricas de las “experiencias de Weimar”. Distinta es la situación en aquellos países donde se ha establecido un sistema diferenciado de consultas populares. Los casos de Suiza y California resultan interesantes. En el país helvético, todos los partidos importantes respaldan las diversas formas de democracia directa. En los últimos tiempos, sin embargo, el Partido Popular Suizo impulsó fuertemente la iniciativa popular e intentó convertirla en un instrumento para llevar a cabo sus objetivos neoliberales y xenófobos; en parte, esta agrupación populista de derecha tuvo éxito. En California, mientras tanto, el Partido Republicano concentra las corrientes libertarias que promueven los referendos. A grandes rasgos, puede decirse que allí donde las consultas populares están poco desarrolladas, es sobre todo la izquierda la que vota para impulsarlas; y que en los países donde los mecanismos de democracia directa cuentan con una sólida estructura, son los círculos económicos liberales y la derecha política los que encabezan la defensa.

En teoría, el respaldo de los partidos de izquierda a las consultas populares puede ser coherente¹⁹; en la realidad política, esa postura resulta paradójica. Porque como ha demostrado reiteradas veces este estudio, no es “el pueblo” el que vota en los referendos, sino la porción más informada y acomodada de la sociedad. Y esos sectores no suelen formar parte del clásico caudal electoral de la izquierda. Los resultados de las consultas son conservadores en las áreas políticas centrales: en asuntos fiscales y sociales, pero muchas veces también en temas culturales sensibles para las minorías, con algunas decisiones que reflejan el resentimiento xenófobo. Dentro del programa de la socialdemocracia, las leyes aprobadas por el parlamento aparecen más cercanas que los mecanismos de democracia directa. Es un misterio entonces por qué la socialdemocracia sigue apoyando la implantación de referendos nacionales. Una forma de explicarlo es a través del idealismo, la búsqueda del esclarecimiento y la esperanza de lograr una mayor participación. La otra explicación corresponde a la conclusión ya citada del estudio de Anna Christmann (2009: 97): “Esto confirma que los diputados del Bundestag están muy mal informados sobre las experiencias prácticas con la democracia directa”. Como tantas otras veces, la verdad está en algún punto intermedio.

19 Ver también otras posiciones provenientes de la “izquierda de las ciencias sociales”: Claus Offe (1992); Iris Marion Young (1997).

Bibliografía

- Abromeit, Heidrun (2003). Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente. En: Claus Offe (ed.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt: Campus: 95–110
- Barber, Benjamin R. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Beck, Ralf-Uwe (2013). *Direkte Demokratie und soziale Exklusion*. Berlín: Mehr Demokratie e.V., Ms.
- Bowler, Shaun; Donovan, Todd (2001). Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic outcomes and Minority Rights. En: Matthew Mendelsohn y Andrew Parkin (ed.): *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Nueva York: Palgrave Macmillan: 125-146
- Budge, Ian; McDonald, Michael D. (2006). Choices Parties Define Policy Alternatives in Representative Elections, 17 Countries 1945–1998. *Party Politics* 12(4): 451–466
- Christmann, Anna (2009). In welche politische Richtung wirkt die direkte Demokratie? Rechte Ängste und linke Hoffnungen in Deutschland im Vergleich zur direktdemokratischen Praxis in der Schweiz. *Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie*, Vol. 6. Baden-Baden: Nomos.
- Crouch, Colin (2004). *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- De Vreese, Claes H. (2007). Context, Elites, Media and Public Opinion in Referendums: When Campaigns Really Matter. En: Claes H. de Vreese (ed.): *The Dynamics of Referendum Campaigns. An International Perspective*. Nueva York: Palgrave Macmillan, pág. 1–20.

- Decker, Frank (2012). Welche Art der direkten Demokratie brauchen wir? En: Tobias Mörschel y Christian Krell (ed.): Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 175–198
- Democracy Barometer (2011). Visita en <http://democracybarometer.org/>
- Dryzek, John S. (2000). Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations. Oxford: Oxford University Press.
- Eisel, Stephan (2013). Bürgerentscheide ohne Bürgerresonanz. Bonn, Ms.
- Feld, Lars P.; Kirchgässner, Gebhard (2000). Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome of Economic Policy. A Report on the Swiss Experience. European Journal of Political Economy 16: 287–306
- Fishkin, James S. (1995). Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática. Barcelona: Ariel.
- Frey, Bruno (1994). Direct Democracy: Politico-economic Lessons from Swiss Experience. American Economic Review 84(2): 338–348
- _____ (2003). Direct Democracy for Transition Countries, Working Paper No. 165. Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.
- Gamble, Barbara (1997). Putting Civil Rights to a Popular Vote. American Journal of Political Science 41(1): 245–269
- Habermas, Jürgen (1987). Teoría de la acción comunicativa. Madrid: Taurus.

- Helbling, Marc; Kriesi, Hanspeter (2004). Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden. En: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 10(4): pág. 33–58
- Held, David (2007). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hornig, Eike-Christian (2011). *Die Parteidominanz direkter Demokratie in Westeuropa*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Jung, Sabine (2001). *Die Logik direkter Demokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Katz, Richard S. (ed.) (1987). *Party Governments. European and American Experiences*. Berlín: de Gruyter.
- Kirchgässner, Gebhard; Feld, Lars P.; Savioz, Marcel R. (1999). Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basilea / Munich: Helbing & Lichtenhahn; Vahlen.
- Kriesi, Hanspeter (2002). Individual Opinion Formation in a Direct-democratic Campaign. En: British Journal of Political Science 32: 171–191
- _____ (2007a). The Participation in Swiss Direct-democratic Votes. En: Claes Holger de Vreese (ed.): The Dynamics of Referendum Campaigns. An International Perspective. Basingstoke / Nueva York: Palgrave Macmillan: 117–141
- _____ (2007b). The Role of the Political Elite in Swiss Direct-democratic Votes. En: Zoltán Tibor Pállinger, Bruno Kaufmann, Wilfried Marxer y Theo Schiller (ed.): Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 82–93

- Lehmann, Pola; Regel, Sven; Schlote, Sara (2014). Ungleichheit in der politischen Repräsentation: Ist das untere Drittel schlechter repräsentiert? En: Wolfgang Merkel (ed.): Steckt die Demokratie in der Krise? Wiesbaden: Springer VS (de próxima publicación).
- Lijphart, Arend (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries. New Haven: Yale University Press.
- Linder, Wolf (1999). Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Berna: Haupt Verlag.
- Longchamp, Claude (2002). Prädispositionen und Kampagnen bei Schweizer Volksabstimmungen. En: Theo Schiller, Volker Mittendorf (ed.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 288– 304
- Lupia Arthur; Richard Johnston (2001). Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Public Referendums. En: Matthew Mendelsohn, Andrew Parkin (ed.): Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns. Toronto: MacMillan / St. Martin's: 191–210
- Meier, Christian (2004). Athen. Ein Neubeginn der Weltgeschichte. Munich: Pantheon Verlag.
- Merkel, Wolfgang (ed.) (2014). Steckt die Demokratie in der Krise? Wiesbaden: Springer VS (de próxima publicación).
- Merz, Nicolas; Regel, Sven (2013). Die Programmatik der Parteien. En: Oskar Niedermayer (ed.): Handbuch Parteienforschung. Wiesbaden: Springer VS.
- Obinger, Herbert (1998). Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluß von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaats. Frankfurt: Campus.

- Offe, Claus (1992). Wider scheinradikale Gesten. Die Verfassungspolitik auf der Suche nach dem “Volkswillen”. En: Gunter Hofmann y Werner A. Perger (ed.): Die Kontroverse. Weizsäcker's Parteienkritik in der Diskussion. Frankfurt: Eichborn Verlag: 126–142
- Sartori, Giovanni (2005). Teoría de la democracia. Madrid: Alianza Universidad.
- Scharpf, Fritz W. (1998). Demokratie in der transnationalen Politik. En Wolfgang Streeck (ed.): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie. Frankfurt: Campus: 151–174
- Schmidt, Manfred G. (2008). Demokratietheorien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmitt, Carl (1927). Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie. Berlin / Leipzig: Walter de Gruyter & Co.
- Setälä, Maija; Schiller, Theo (ed.) (2012). Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. Houndmills / Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Steinberg, Rudolf (2013). Die Repräsentation des Volkes. Menschenbild und demokratisches Regierungssystem. Baden-Baden: Nomos.
- Tocqueville, Alexis de, (2002[1835]). La democracia en América. Madrid: Alianza Editorial.

- Trechsel, Alexander H. (1999). Volksabstimmungen. En: Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi y Wolf Linder: Handbuch der Schweizer Politik. Manuelle de la politique suisse. Zurich: Verlag Neue Züricher Zeitung: 557–588
- Wagschal, Uwe (2007). Diskurs der Machtpolitik: Welche Interessen setzen sich in der Direktdemokratie am erfolgreichsten durch? En: Markus Freitag, Uwe Wagschal (ed.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Münster / Berlín: LIT Verlag: 303–329
- _____ (2013). Das direktdemokratische Paradoxon in der empirischen Demokratieforschung. En: Klaus Armingeon (ed.) Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 613–627
- Wagschal, Uwe; Obinger, Herbert (2000). Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik. En: Politische Vierteljahreszeitschrift 41: 466–497
- Weber, Max (1984[1917]). Sistema electoral y democracia en Alemania. En: Max Weber: Escritos políticos, México: Folios Ediciones.
- Weßels, Bernhard (2014). Ungleichheit im Wählen. En: Wolfgang Merkel (ed.): Steckt die Demokratie in der Krise? Wiesbaden: Springer VS (de próxima publicación).
- Young, Iris Marion (1997). Deferring Group Representation. En: Ian Shapiro y Will Kymlicka (ed.): Ethnicity and Group Rights. Nueva York: NYUP: 349–347



Benjamín Goldfrank

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de California, Berkeley. Tiene una maestría en Ciencias Políticas en la misma universidad y su bachelor en Estudios Sociales lo realizó en la Universidad de Harvard. Actualmente es profesor asociado y director de la Escuela de Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Universidad de Seton Hall, en South Orange, Estados Unidos. Es autor de *Profundizando la Democracia Local en Latinoamérica: Participación, Descentralización y la Izquierda* (2011) y co-editor junto a Daniel Chávez de *La Izquierda en la Ciudad* (2004). Además ha publicado varios capítulos de libros y artículos en revistas como Nueva Sociedad, Revista de Ciencia Política y en el International Journal of Urban and Regional Research.

Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos

Benjamín Goldfrank

En los primeros años del siglo XXI, se ha vuelto común la idea de que, especialmente con la llegada a la presidencia de muchos partidos de izquierda o centro-izquierda, América Latina ha sido el foco de experimentos con instituciones participativas. Claro está que estos experimentos se ven con lentes distintos dependiendo del observador. Algunos analistas insisten en que estos en su mayoría son experimentos en nuevas formas de clientelismo o manipulación autoritaria, mientras que otros aplauden que, al contrario, el abanico de las posibilidades democráticas se está abriendo y, por lo menos en algunos casos, fortaleciendo. Este breve ensayo, que se inclina hacia la segunda interpretación, intenta abordar dos preguntas difíciles: ¿hasta qué punto se ha podido consolidar la democracia participativa en América Latina? ¿Cuánto se ha aprovechado la región del potencial democratizador de los mecanismos de la democracia participativa?

Estas preguntas son complejas por varias razones, principalmente porque hay mucha variación en la región, y entre gobiernos liderados por partidos

localizados a la izquierda en el espectro político. En un ensayo corto no es fácil analizar, ni si quiera describir, toda la variación de mecanismos existentes entre los países y sus diferentes niveles de gobierno. Además, con el estudio académico de estos mecanismos participativos todavía en su infancia, no tenemos la evidencia empírica sistemática y comparativa para dar respuestas categóricas. Sin embargo, se puede afirmar que la democracia participativa sí se ha expandido y se ha aprovechado más en América Latina que en otras regiones del mundo, aunque no tanto como se podría esperar y no al punto en el que se podría decir que se ha consolidado (entendiendo que *consolidado* significaría que en la mayoría de los países de la región la democracia participativa esté funcionando plenamente y que sea difícil prever un retroceso). De hecho, diversas debilidades y lagunas importantes persisten, aún en los países donde la democracia participativa parece más exitosa.

En lo que sigue del ensayo, primero se describe rápidamente el proceso histórico de la difusión extraordinaria de los mecanismos participativos y algunos logros de varios de estos mecanismos tanto a nivel local como a niveles de Estados y nacionales, con un enfoque en los casos mejor conocidos por el autor¹. Los logros significativos incluyen el aumento de oportunidades para expresarse e influir en políticas y presupuestos públicos, y también, en algunos casos, mejoras en servicios públicos e indicadores sociales y favorecimiento a los grupos sociales menos aventajados en la distribución del gasto público. En la segunda parte, el enfoque está en las dificultades que han enlentecido o prevenido el mayor avance de la democracia participativa. Estas dificultades se pueden resumir en tres: la resistencia por parte de defensores de las instituciones representativas,

1 México y los países de América Central no figuran en este ensayo por razones de espacio.

la falta de consistencia y osadía en algunos gobernantes, y los desafíos inherentes a diseñar mecanismos participativos idóneos, especialmente teniendo en cuenta las complejidades y desigualdades de las sociedades latinoamericanas del siglo XXI. La conclusión ofrece una comparación rápida entre algunos mecanismos participativos latinoamericanos con sus contrapartes en otras regiones, mostrando el avance de América Latina. Insiste en que, a pesar de las dificultades, es mejor seguir experimentando con más creatividad que estar satisfecho con lo logrado hasta ahora o rendirse ante la noción “churchilliana”, que la democracia representativa actual –con todos sus defectos– es lo mejor que se puede aspirar.

Proceso, difusión, y logros de mecanismos participativos

Independientemente de los sesgos de los respectivos autores, la creciente literatura sobre el auge de las izquierdas en América Latina frecuentemente asocia este auge con un incremento en la prevalencia de nuevas instituciones participativas (Cameron y Hershberg, 2010; Weyland *et al.*, 2010; Pogrebinschi, 2013; Sandbrook, 2014; De la Torre, 2013). Aunque hay cierta validez en esta correlación, también es importante reconocer que el giro participativo no siempre empezó al nivel nacional, que no era, y todavía no es, algo que se ve solamente en países gobernados por las izquierdas, y que aun dentro del bando de la izquierda, hay quienes rechazan la noción de la democracia participativa como estrategia apropiada.

Principalmente en la década de 1980, la participación popular se transformó en bandera para muchos partidos y movimientos de izquierda y, en algunos casos aislados, en gobiernos municipales hubo esfuerzos de implementar nuevos mecanismos participativos. Se empezó a ver a la participación como una herramienta para superar las relaciones

desiguales de poder y profundizar la democracia (Roberts, 1998; Goldfrank, 2011a). En la próxima década hubo un auge de las izquierdas a nivel local, especialmente en las grandes ciudades, así como la creación de nuevas instituciones para expandir la participación más allá del voto ocasional por representantes, y un especial énfasis en un mecanismo específico: el presupuesto participativo. Desde el cambio del milenio, el crecimiento de gobiernos nacionales inclinados a la izquierda ha estado acompañado –frecuentemente pero no siempre– con la creación de otras instituciones participativas, nuevas Constituciones en algunos países, y renacimiento de algunos viejos mecanismos participativos también. Esta constante difusión de los mecanismos participativos a lo largo de tres décadas y media se ha dado con mayor o menor énfasis a nivel nacional, de Estados, y local, dependiendo del país.

El Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil es quizás el partido mejor conocido por sus esfuerzos en implementar mecanismos participativos. Por ejemplo, el PT era el más importante promotor del presupuesto participativo a nivel municipal y de Estados, ganando fama por eso especialmente en Porto Alegre y en el Estado de Río Grande do Sul. Después de que el partido ganara la presidencia en 2002, inicialmente intentó implementar una especie de presupuesto participativo plurianual a nivel nacional, pero su énfasis estuvo más en la recreación de viejas formas de participación, como los consejos sobre diferentes temas. Por ejemplo, creó un Consejo de Desarrollo Económico y Social con un estilo neo-corporativista, incluyendo representantes de empresas, sindicatos, y organizaciones no gubernamentales (ONG). Lo que ha despertado más interés en Brasil es la figura de las conferencias nacionales de políticas públicas, que no son creaciones del PT pero que han sido utilizadas mucho más por los gobiernos petistas, con más participantes (millones de ciudadanos han asistido a por lo menos una conferencia), y sobre más áreas temáticas que en cualquier gobierno previo; hubo más conferencias nacionales en Brasil durante

los ocho años del primer gobierno petista (58 en total) que en todos los gobiernos anteriores desde 1941 juntos (Pogrebinschi y Samuels, 2014: 320-321)². Pogrebinschi y Samuels (2014: 321) declaran que las conferencias nacionales representan “por lejos el experimento mayor en democracia participativa del mundo en términos de número de participantes, alcance político, e impacto potencial”³. El gobierno de Dilma Rousseff ha seguido con las conferencias y la ampliación del número de Consejos y recientemente, en 2014, intentó reglamentar el relacionamiento entre las conferencias nacionales y los Consejos con el gobierno a través de un Sistema Nacional de Participación Social.

En Uruguay, los gobiernos del Frente Amplio se reconocen por unas instituciones participativas parecidas a las de Brasil –un Consejo de Economía Nacional, algunas conferencias nacionales (llamados diálogos)– y también por la reinstalación de los Consejos de salarios y por el uso frecuente de los referendos⁴. Se puede decir que hubo menos creatividad en el caso uruguayo, y más rescate de prácticas participativas ya conocidas. Lo que sí es nuevo en Uruguay, bajo el Frente Amplio, es la creación de un nivel municipal de gobierno con la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de 2010 (anteriormente, Uruguay sólo contaba con dos niveles de gobierno:

2 Avritzer (2012: 7-8), usando una definición un poco más amplia, cuenta 115 conferencias nacionales en total hasta 2011; 74 realizadas en el gobierno de Lula da Silva.

3 Todas las traducciones al castellano de frases en inglés y portugués son del autor.

4 Desde mi perspectiva, los referendos y otras formas de democracia directa no equivalen a los nuevos mecanismos de democracia participativa promovidos por la izquierda latinoamericana en la década de 1980. El énfasis de la democracia directa es el uso más frecuente del voto individual, mientras el énfasis de la democracia participativa se pone en el proceso deliberativo, con la posibilidad de la construcción de consenso entre actores colectivos.

nacional y departamental), la cual fue promovida como método de redistribución de poder hacia los ciudadanos aunque en la práctica depende de los alcaldes implementar o no nuevas instituciones participativas.

Venezuela se ofrece como otro ejemplo interesante de la expansión de la participación ciudadana. Se destaca tanto por la cantidad de iniciativas participativas distintas como por el número de participantes en ellas. La lista de iniciativas –la mayoría promovidas por el gobierno nacional en un momento– incluye: círculos bolivarianos, mesas técnicas de agua, comités de tierra, consejos locales de planificación pública, organizaciones comunitarias autogestionadas, cooperativas, y docenas de “misiones”, muchas de las cuales tienen sus propios comités locales, como Misión Barrio Adentro, la más conocida. La innovación participativa más popular, en término de número de participantes, ha sido la figura de los consejos comunales (CC). Los CC se forman por entre 150 y 400 familias en áreas urbanas o mucho menos, en áreas rurales e indígenas y tienen las funciones principales de impulsar, planificar, implementar, y monitorear proyectos y programas comunitarios. Un censo de los CC en 2013 indicó que hay más de 40 mil CC en el territorio venezolano, y millones de venezolanos han asistido a por lo menos una asamblea de los CC (Canache, 2014: 31); un censo más reciente contó 46 mil CC.

Si bien es cierto que las innovaciones participativas han aparecido con más frecuencia en países gobernados por la izquierda, es en otros países donde la institución local más reconocida internacionalmente –el presupuesto participativo– ha tenido su mayor expansión y consolidación. Específicamente, en la década pasada, los gobiernos de Perú y República Dominicana implementaron leyes nacionales obligando a que todos los municipios de los respectivos países efectuaran el presupuesto participativo. En Perú, que cuenta con cuatro niveles de gobierno, el presupuesto participativo es obligatorio para los gobiernos distritales,

provinciales, y regionales; en total, esto llega a más de dos mil gobiernos con presupuesto participativo (ver Goldfrank, 2007: 119). Al mismo tiempo, en ciertos países gobernados por líderes considerados parte de la “ola rosada” como Chile y Argentina, no se ha experimentado mucho con nuevas instituciones participativas a ningún nivel de gobierno, y las ciudades con presupuesto participativo son relativamente escasas, aunque la mayoría de ellas está gobernada por partidos de izquierda. En otros, como Bolivia y Ecuador, las nuevas Constituciones describen muchas innovaciones participativas, pero no se ve tantas en la práctica, especialmente en comparación con Brasil y Venezuela. También es cierto que hay observadores críticos del empuje de la izquierda hacia la democracia participativa institucionalizada. Katz (2013: 44), por ejemplo, amonesta al PT en Brasil y el Frente Amplio en Uruguay por su trayectoria institucional, en la cual empezaron con el presupuesto participativo en los gobiernos locales, pero terminaron “gobernando en servicio de las clases dominantes” después de moderar sus programas políticos y llamar por responsabilidad como partido gobernante.

En resumen, no se podría sostener que la democracia participativa está consolidada en América Latina. Hay una gran variedad de alcances y de mecanismos participativos en la región. De hecho, hasta mecanismos con el mismo nombre pueden ser diseñados de manera distinta en diferentes países. Por ejemplo, el presupuesto participativo practicado en municipios peruanos no es igual a lo practicado en sus contrapares brasileños, y las diferencias llevan a resultados divergentes (ver Goldfrank, 2007). Y claramente no hay una posición única sobre la democracia participativa dentro del bando de la izquierda.

Sin embargo, un elemento en común que se ve entre los mecanismos participativos implementados por los gobiernos de izquierda es que estos tienden a evitar las cámaras legislativas, lo cual, como veremos más adelante, podría ser motivo para resistir estos mecanismos por

parte de los partidos opositores. No obstante, antes de considerar la oposición a los mecanismos participativos, entre otros desafíos, vale la pena registrar cuáles han sido algunos de sus logros.

Logros de los mecanismos participativos

Para identificar en qué medida América Latina se ha aprovechado del potencial democratizador de la democracia participativa, veamos cuántos ciudadanos están utilizando los nuevos mecanismos y cuáles son los resultados en algunos de los casos más reconocidos. Se verá que en los mejores casos, una parte nada despreciable de la población ha utilizado estos mecanismos para influir en las decisiones públicas, lo cual es importante para la democracia en sí mismo, y que los resultados contribuyen a mejoras gubernamentales de diversos tipos, incluyendo en el contenido de las políticas públicas, la prestación de servicios públicos, o la distribución más equitativa de los gastos públicos. Aunque la evidencia es escasa y selectiva, sugiere que generalmente las tasas de participación y los resultados tienden a ser superiores cuando los mecanismos participativos están implementados bajo gobiernos de izquierda.

El Cuadro N.º 1 muestra los niveles de participación en las instancias participativas con mayor acogida, y donde existe más evidencia empírica. Los números absolutos de participantes son impresionantes, y el porcentaje de la población que interviene en los consejos comunales es particularmente alto en Venezuela. También es notable que la tasa de participación en los presupuestos participativos varía considerablemente entre Río Grande do Sul y Perú. Utilizando números estimados por encuestas, un sondeo en Brasil en 2011 mostraba que aproximadamente tres por ciento de los brasileños participa en los presupuestos participativos (Avritzer, 2012: 11), lo cual está más cerca a la tasa peruana.

Cuadro N.º 1

Número de participantes, países y mecanismos seleccionados

Brasil <i>Conferencias Nacionales de Políticas Públicas</i>	~7 millones de participantes en total desde 2003 a 2011 ~5% de la población adulta
Río Grande do Sul <i>Presupuesto Participativo del Estado (497 municipios)</i>	~1.1 millones de participantes anualmente, 2011-2014 ~15% de la población adulta
Venezuela <i>Consejos comunales</i>	~6 a 8 millones de participantes anualmente, 2007-2012 ~29-36% de la población adulta
Perú <i>Presupuestos participativos municipales</i>	~150.000 participantes anualmente, circa 2008 <1% de la población adulta

Fuente: Para Brasil, ver Pogrebinski y Samuels (2014: 321); para Río Grande do Sul, ver Goldfrank (2014: 17); para Venezuela, ver Canache (2014: 31), Hawkins *et al.* (2008: 118), y Briceño (2014: 34); para Perú, ver Banco Mundial (2011: 1).

En términos de los efectos positivos de la participación en los nuevos mecanismos, podemos enfocarnos primero en el presupuesto participativo, lo cual ha sido más estudiado que otros mecanismos. De hecho, hay una literatura vasta sobre el presupuesto participativo. La mayoría de los estudios examinan pocos casos o solamente uno, y tales estudios muestran resultados variados aunque muchas veces positivos, especialmente con respecto a incrementos en transparencia, inclusión de grupos anteriormente excluidos, y más y mejores servicios

públicos para sectores desfavorecidos. Aquí hago énfasis en nuevos estudios que examinan un número mayor de casos, suficiente para utilizar métodos de análisis cuantitativo, que aumentan la posibilidad de sugerir conclusiones más generalizadas.

En Brasil, dos estudios recientes sobre el presupuesto participativo muestran resultados interesantes y similares a pesar de valerse de metodologías econométricas distintas y de tomar en cuenta variables de control. Los dos estudios muestran que ciudades que utilizan el presupuesto participativo aumentan el gasto público en atención médica y en infraestructura de saneamiento y logran una mayor reducción de las tasas de mortalidad infantil cuando se comparan con ciudades que no utilizan el presupuesto participativo (Gonçalves, 2014; Touchton y Wampler, 2014). Además, las ciudades que utilizan el presupuesto participativo por más tiempo tienen resultados aún más fuertes. En el estado de Río Grande do Sul, los efectos han sido similarmente positivos. Es el estado brasileño que más ha utilizado el presupuesto participativo, empezando en 1999 con el gobierno de Olívio Dutra, antiguo alcalde de Porto Alegre, y expandiéndose bajo Tarso Genro entre 2011 y 2014. Además de la creación de una nueva universidad provincial, el presupuesto participativo en Río Grande do Sul aumentó la eficiencia de los gastos públicos, incrementó el porcentaje de los gastos para servicios sociales, y benefició a los municipios menos desarrollados (Goldfrank y Schneider, 2006; Goldfrank, 2014).

En Perú, un estudio importante del Banco Mundial (2011) mostró que aunque no todos los gobiernos locales estaban implementando el presupuesto participativo de forma integral, en los mejores casos, el presupuesto participativo tuvo efectos importantes. Es decir, en los lugares donde ochenta por ciento o más de los gastos en inversión se hacían a través del presupuesto participativo, hubo un aumento del gasto destinado a proyectos de infraestructura básica como agua

y electricidad. El estudio del Banco Mundial (2011) no indaga sobre las diferencias políticas entre gobiernos locales que podrían explicar la variación en el grado de implementación, aunque muestra que donde más organizaciones sociales de base participan, el grado de implementación aumenta. Un estudio anterior sugirió que en los municipios gobernados por alcaldes indígenas o de izquierda, el presupuesto participativo se implementó de manera más inclusiva y la tasa de participación fue más alta (Goldfrank, 2007).

Con respecto a los otros mecanismos, las conferencias nacionales de políticas públicas en Brasil han levantado encomios, como ya vimos. Los estudios relevantes se han enfocado en el impacto de las conferencias en el gobierno federal, tanto el Ejecutivo como el Legislativo. En un estudio de seis conferencias nacionales, por ejemplo, Pettinelli y Silva (2014) encontraron que 78% de las propuestas aprobadas en las conferencias fueron incorporadas en los programas de las agencias o ministerios federales respectivos. Pogrebinschi y Santos (2013) examinaron 80 conferencias en un periodo de más de veinte años y verificaron que 26% de las propuestas en las conferencias nacionales luego aparecen en propuestas gubernamentales de políticas públicas. Y según un artículo de Pogrebinschi y Samuels (2014), casi la mitad de las políticas públicas legisladas o decretadas sobre el tema de mujeres es congruente con las propuestas en las conferencias nacionales, incluyendo la primera –y muy importante– Ley sobre violencia doméstica (denominada “Maria da Penha”).

En el caso de Uruguay, los consejos de salarios tal vez han sido la “innovación” más estudiada y mejor evaluada. No son tan innovadores en el sentido de que ya habían existido en el pasado, pero sí en el sentido de que fueron extendidos para incluir trabajadores rurales y de servicio doméstico. Conforme a dos estudios ejemplares, los consejos de salarios tuvieron efectos significativos, llevando al aumento de salarios reales y a intermediaciones laborales más

estables y legítimas (Chasquetti, 2007; Pucci *et al.*, 2014). En Venezuela, los consejos comunales han sido criticados en los últimos años, pero al inicio, por lo menos, algunos estudios mostraron que estaban sirviendo como “escuelas de ciudadanía” (Machado, 2009; ver Hawkins *et al.*, 2008 y Machado, 2008) y que estaban incluyendo en la política grupos que antes eran excluidos, como los pobres y las mujeres (Hawkins, 2010).

Dificultades y desafíos

Como se puede apreciar por este panorama, solamente de lo más destacado de los experimentos, el avance de la democracia participativa ha sido significativo en algunos países, pero ha variado y se ha limitado a la misma vez. Las razones principales por la falta de un mayor avance de la democracia participativa son, brevemente, la insistencia en defender la manera existente de gobernar por parte de defensores del *statu quo*, la inconsistencia y timidez de algunos gobernantes en el bando de la izquierda, y el hecho de que diseñar mecanismos participativos que no padecen de defectos importantes es intrínsecamente complicado en las sociedades actuales.

Resistencia

Desde los primeros gobiernos locales de izquierda en la década de 1980 hasta los gobiernos nacionales de hoy, la oposición hacia nuevos mecanismos participativos ha sido enérgica, si no fiera. A nivel local había resistencia por parte de varios grupos. Los partidos políticos opuestos al gobierno de turno y especialmente sus concejales municipales suelen insistir en que las decisiones públicas deben incumbir a los representantes electos, no a una “media docena” de

voluntarios, y alegan que el partido gobernante domina y sesga los mecanismos participativos. Estas acusaciones a veces han llegado al punto de que la oposición tachara al partido de turno de querer instalar “soviets” y de crear un gobierno totalitario. Por su parte, trabajadores municipales, particularmente los que tienen vínculos con los partidos en la oposición, reaccionaron también, alegando que las decisiones públicas (y presupuestarias) son técnicas y que la participación ciudadana solo estorba y enlentece. En la década de 1980 y 1990, la resistencia más fuerte se presentaba en ciudades con partidos políticos tradicionales con largas trayectorias, como es el caso de Caracas o Montevideo, donde ponían trabas o demandaban cambios en el diseño de los nuevos mecanismos para intentar preservar su poder (ver Goldfrank, 2011a).

A nivel nacional, la resistencia a los nuevos mecanismos participativos viene de los partidos de oposición y de los grandes medios de comunicación. En Venezuela ha habido acusaciones de que casi todos los mecanismos participativos creados por el gobierno bolivariano son clientelistas y/o totalitarios, desde las misiones hasta los CC. Pero Venezuela no es un ejemplo claro, porque de hecho muchos seguidores del bolivarianismo han criticado los CC por no estar exentos del estilo clientelista de la vieja política. Mejores ejemplos son Honduras y Brasil.

En Honduras, en 2009, hubo un golpe de Estado contra el Presidente Manuel Zelaya organizado dentro del Congreso cuando Zelaya quiso consultar a los ciudadanos sobre la posibilidad de una Asamblea Constituyente, la cual daría pie a implementar nuevas formas de participación ciudadana. Y en Brasil, recientemente, el decreto de la Presidente Rousseff, que reglamentara el Sistema Nacional de Participación Social (SNPS), fue derribado por el Congreso, objeto de acusaciones familiares.

Según los congresistas en contra del SNPS, y buena parte de la prensa (especialmente *Veja*), el decreto era “bolivariano”, buscaba crear “soviets,” y formaba una amenaza a la democracia representativa. En su ataque al decreto, un periodista reseñó perfectamente una idea común entre los opositores de gobiernos de izquierda: “los izquierdistas siempre hablan arteramente en ‘mejorar la democracia’ para evitar decir ‘implantar el socialismo o el comunismo” (Días Viana, 2014).

La oposición por parte de los partidos fuera del gobierno es previsible. En la práctica, la gran mayoría de los nuevos mecanismos participativos están fuera del principal ámbito de acción de los partidos opositores, que es el poder Legislativo. Además, en el discurso, algunos partidos de izquierda tienden a dejar en duda si ellos conciben, o no, que las instituciones de la democracia participativa deban ser subordinadas a las de la democracia representativa (y de si la democracia participativa deba reemplazar a la democracia representativa). Es obvio que los congresistas verían a nuevos mecanismos participativos como amenazas a su poder.

Probablemente no es coincidencia que el partido gobernante de la ola rosada que menos ha enfrentado protestas contundentes de la oposición sea el Frente Amplio en Uruguay. Sus esfuerzos participativos han sido retomados del pasado, cuando los partidos tradicionales los usaban, como los consejos de salarios, o diseñados explícitamente para incluir representantes de varios partidos, como la creación de los gobiernos municipales, los cuales implicaban elecciones oficiales para nuevos concejales y alcaldes.

Falta de consistencia y osadía en los gobernantes locales y nacionales

Si los partidos de la oposición operan como un freno –a veces de manera razonable– en el avance de los mecanismos participativos, también es cierto que a los mismos gobernantes, incluyendo los del campo de la izquierda, les ha faltado consistencia y audacia de varias maneras. Por ejemplo, con respecto al presupuesto participativo en general en América Latina, hay inconsistencia en su diseño e implementación; como resultado, en muchos casos el porcentaje del presupuesto municipal dedicado al presupuesto participativo es mínimo (Montecinos, 2014). En Perú, por ejemplo, la gran mayoría de las ciudades dedica solo una pequeña parte del presupuesto de inversión a proyectos del presupuesto participativo (Banco Mundial, 2011). Asimismo, fuera de Brasil, los presupuestos participativos típicamente no son redistributivos, no son muy deliberativos, y tampoco logran incluir a los excluidos (Goldfrank, 2007)⁵. A pesar de que el presupuesto participativo ha generado resultados positivos en Brasil, como ya vimos, no son tantas las ciudades que lo usan, la mayoría de ellas abandona el mecanismo con el cambio de gobierno (Spada, 2010), y solamente hay 26 ciudades que lo han mantenido por tres gestiones seguidas (Costa, 2010: 12). Y hay evidencia de que el actor que más impulsaba el presupuesto participativo en la década de 1990, el Partido de los Trabajadores, ya no tiene el empuje consistente. Antes, el PT insistía en que sus alcaldes lo adoptaran, y mandaba equipos para ayudarles a adoptarlo en otros países.

5 Por ejemplo, McNulty (2013) demuestra que en los presupuestos participativos en Perú, las mujeres participan mucho menos que los hombres y que son las organizaciones no gubernamentales las que están fortaleciéndose más que las organizaciones sociales de base.

En el periodo 1997-2000, 96% de los municipios con más de 50.000 habitantes gobernados por el PT implementaron el presupuesto participativo; entre 2005-2008, el porcentaje bajó a 73 por ciento (Goldfrank 2012: 2).

En cuanto a los gobiernos nacionales, a pesar de la creación de muchos mecanismos participativos, ningún gobierno ha sido suficientemente audaz para crear instituciones que simultáneamente sean amplias, inclusivas, transparentes, deliberativas, e influyentes en decisiones importantes sobre políticas públicas o gastos públicos. En Uruguay, por ejemplo, hay mecanismos participativos sectoriales, que no son tan amplios en términos de temas y número de participantes, y hay los nuevos municipios, que cubren casi todo el país, pero no han llevado a la creación de instituciones participativas significantes, en parte porque casi no tienen recursos ni responsabilidades substanciales. En un país de tres millones de habitantes, se me hace difícil entender que el gobierno del Frente Amplio no haya por lo menos intentado lanzar un proceso de presupuesto participativo nacional. En el caso venezolano, los consejos comunales son amplios, socialmente inclusivos y deliberativos, pero tratan temas hiperlocales, no son transparentes, y hay una predominancia de participantes afectos al gobierno (Hawkins, 2010). Además, candidatos del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) han seguido intentando utilizar a los CC en campañas electorales, y el gobierno ha creado centros de votación dentro de algunas casas comunales, lo cual va en detrimento de su inclusión, obviamente, y mezcla sociedad, partido, y Estado de manera nociva para la democracia en general (Briceño, 2014).

Por otra parte, a pesar de que muchos ven a Brasil como un modelo en términos de democracia participativa (Cameron y Sharpe, 2012), hay elementos para criticar. Aunque las conferencias nacionales de políticas públicas son deliberativas y transparentes, y tratan un amplio espectro de temas -muchos de ellos significantes- no son socialmente

tan inclusivos (Cunha, 2012): el número de participantes es pequeño para un país del tamaño de Brasil, y al final, el grado de influencia ha sido cuestionado por activistas en los movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales (Goldfrank, 2011b: 171-174). Hasta Pogrebinschi y Samuels (2014: 330) reconocen que pocos de los centenares de propuestas en las conferencias nacionales llegan a tener influencia. En combinación con el declive del énfasis del PT en el presupuesto participativo a nivel local (y su ausencia a nivel nacional), uno de los principales promotores del uso de mecanismos participativos por parte de la izquierda, Boaventura de Sousa Santos, ha criticado fuertemente al PT. Señala que bajo la Presidente Rousseff, “las herramientas de la democracia participativa que eran la marca del gobierno popular (presupuesto participativo, consejos de políticas sectoriales, conferencias nacionales) se desgastaron, perdiendo capacidad de renovación, y sobre todo, fueron relegadas a decidir cada vez más sobre temas cada vez menos importantes. Las grandes inversiones y los grandes proyectos quedaron fuera del alcance de la democracia participativa” (De Sousa Santos, 2014). Tal vez la laguna más importante, no solamente en Brasil, pero en toda la región, ha sido la falta del desarrollo de mecanismos participativos efectivos para tratar el tema de la explotación de los recursos naturales.

Dificultades y desafíos inherentes a la democracia participativa

Al mismo tiempo que hay oponentes fuertes a la democracia participativa y gobernantes a veces tímidos al momento de compartir el poder, el otro inconveniente es que no es fácil diseñar mecanismos participativos ideales, especialmente en sociedades con muchas desigualdades y muchas identidades, llenas de individuos con poco tiempo libre, y cuando gobiernos están enfrentando problemas complejos y divisivos. Siempre surgen retos en cuanto a cómo convencer a la gente ocupada

de participar, cómo asegurar que las desigualdades en la sociedad no se reproduzcan dentro de los mecanismos participativos, cómo garantizar que la discusión sea calificada, y cómo incluir a los oponentes políticos sin dejar que saboteen el proceso. De igual forma, se presentan debates sobre si la participación debe ser abierta a individuos o designada para organizaciones de la sociedad civil o movimientos sociales; si la participación debe ser cara a cara o por internet; si debe ser en base de temas o de territorios; si la participación debe ser vinculante o no; si debe ser por consenso o por votación; y si la votación debe ser por los participantes que deliberaron o por los ciudadanos en general. No hay soluciones ni respuestas obvias para estas interrogantes.

Los partidos políticos gobernantes, además, tienen un plazo relativamente corto en el poder antes de las próximas elecciones para intentar dar respuesta, al mismo tiempo que están conteniendo con problemas políticos variados y urgentes. Los procesos participativos –especialmente los que son deliberativos– necesariamente toman tiempo. Requieren también de buenos facilitadores con experiencia, paciencia, y voluntad de escuchar, tolerar, y respetar opiniones encontradas. Facilitadores con estos dones no son particularmente numerosos dentro de los partidos políticos cualquiera sea su ideología, y encontrar suficientes facilitadores talentosos es difícil, en especial si se quiere multiplicar los mecanismos participativos en todos los niveles de gobierno.

Conclusión

No obstante las dificultades y desafíos, si se compara la región con otras del mundo, se ve que América Latina sigue siendo el locus de los experimentos más importantes y numerosos de la democracia participativa. Si uno observa, por ejemplo, el mapa de los procesos de presupuesto participativo en el mundo, y lee las descripciones de los procesos en

América Latina comparados con los de otras regiones, sería difícil no estar de acuerdo con el informe de Sintomer *et al.* (2013a: 14, 25), que “América Latina es por lejos el continente [sic] más importante para el presupuesto participativo”⁶. Aunque es cierto que el proceso participativo se ha expandido por el mundo de manera impresionante en los últimos años, contrastando la calidad de las experiencias fuera de América Latina descritas en el libro de Shah (2007) con las experiencias en Asia y Europa en el libro de Sintomer *et al.* (2013b), uno tiene la sensación de que el avance cuantitativo no ha sido acompañado con un avance cualitativo. Los casos latinoamericanos, aunque muchas veces débiles como hemos visto, todavía son más significativos (por lejos) en término de números de ciudadanos participando, alcance de los temas bajo discusión, intento de incluir los previamente excluidos, y la distribución de recursos hacia los más necesitados. La teórica Carole Pateman (2012: 13-14), tal vez la más influyente investigadora de la democracia participativa, lamenta la calidad de los casos de “presupuesto participativo” fuera de América Latina. Revisando las experiencias participativas locales brasileñas, el teórico Archon Fung (2011: 857) concluye que ese país “es un epicentro de revitalización e ingeniosidad institucional” y que “simplemente no hay análogos de escala o profundidad parecida en América del Norte, Europa, Asia, o África”⁷.

Lo mismo se podría decir sobre los mecanismos participativos a nivel nacional. Pateman (2012) reprueba la calidad democrática en los

6 Desde mi perspectiva, el mapa de Sintomer *et al.* (2013a: 14) subestima el número de casos de presupuesto participativo en América Latina por incluir solamente un porcentaje pequeño de los gobiernos locales peruanos.

7 Cameron y Sharpe (2012) utilizan la misma cita de Fung en su argumento de que Brasil debe servir como modelo para América Latina.

“países ricos” y se muestra escéptica sobre los esfuerzos participativos y hasta las posibilidades de la democracia participativa en Estados Unidos y Europa. Y, regresando al tema del título, Sandbrook (2014: 3-4), entre otros, deplora el declive de la izquierda en los países del “Norte Global” y critica la ausencia de respuestas por su parte ante los problemas políticos y económicos actuales. Para Sandbrook (2014: 4), “el liderazgo moral e intelectual de la Izquierda” ahora está en el Sur Global, “más notablemente en América Latina,” y deja claro que buena parte de este liderazgo está en sus innovaciones participativas.

A fin de cuentas, no cabe duda de que las democracias representativas existentes padecen de exclusión, desigualdad, y un poder avasallante de las elites económicas. Por lo menos en América Latina hay esfuerzos de combatir estos males. La falta de recetas simples no debe desalentar la búsqueda para unas democracias participativas superiores, que idealmente incluirían mecanismos participativos abiertos, amplios, transparentes, inclusivos y deliberativos. Se debe seguir experimentando con creatividad y osadía, dejando de lado el temor a perder poder, buscando crear vínculos entre las instituciones participativas y representativas, e intentando diseñar una arquitectura de participación multinivel.

Bibliografía

- Avritzer, L. (2012). “Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil”. IPEA Texto para discussão 1739. Río de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Banco Mundial (2011). *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, Lima: Banco Mundial.
- Briceño, H. (2014). “Los Consejos Comunales y la Democracia Participativa en Venezuela”, en *Venezuela under Chavez’s Administration*, A. Sakaguchi, (Coord.). Tokyo: IDE.
- Cameron, M. y E. Hershberg (Coord.) (2010). *Latin America’s Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*, Boulder and London: Lynne Rienner.
- Cameron, M. y K. Sharpe (2012). “Institutionalized Voice in Latin American Democracies”. En *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*, M. Cameron, E. Hershber, y K. Sharpe (Coord.). Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Canache, D. (2014). “Political Trust and Polarization in the Post-Chavista Venezuela”. Working Paper. Miami: Latin American and Caribbean Center, Florida International University.
- Chasqueti, D. (2007). “Uruguay 2006: Éxitos y dilemas del gobierno de izquierda”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 27(2): 249-263

- Costa, D. (2010). “Vinte anos de orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros”, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56): 8-28
- Cunha, E.S. (2012). “Conferências de políticas públicas e inclusão participativa”. IPEA Texto de Discussão 1733, Rio de Janeiro.
- Dela Torre, C. (2013). “In the Name of the People: Democratization, Popular Organizations, and Populism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* N.º 95: 27-48
- De Sousa Santos, B. (2014). “O Brasil na hora das decisões”. *Le Monde Diplomatique Brasil*. En <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1715>
- Dias Viana, H. (2014). “O Decreto 8243 e a Sovietização do Brasil”. En <https://www.epochtimes.com.br/decreto-8243-sovietizacao-brasil/#.VOp4P3vR-ws>
- Fung, A. (2011). “Reinventing Democracy in Latin America”, *Perspectives on Politics*, 9(4): 857-871
- Goldfrank, B. (2007). “Lessons from Latin American experience in participatory budgeting”. En *Participatory Budgeting*, A. Shah (Ed.). Washington, DC: World Bank Institute.
- _____ (2011a). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- _____ (2011b). “The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela”. En *The Resurgence of the*

Latin American Left, S. Levitsky y K. Roberts (Coord.). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- _____ (2012). “The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting” *Journal of Public Deliberation* 8(2): Article 7.
- _____ (2014). “Participation, Distribution, and the Left: The Return of PB in Rio Grande do Sul” *A New Critical Juncture? Changing Patterns of Representation and Regime Politics in Contemporary Latin America*. Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Goldfrank, B. y A. Schneider (2006). “Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul”. *Latin American Politics and Society* N.º 48(3): 1-31
- Gonçalves, S. (2014). “The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil”. *World Development* 53(1): 94-110
- Hawkins, K. (2010). “Who Mobilizes? Participatory Democracy in Chávez’s Bolivarian Revolution” *Latin American Politics & Society* 52(3): 31-66
- Hawkins, K., A. Anguiano, J.A. Patch, y M. Seligson (2008). “Political Culture of Democracy in Venezuela: 2007”. En www.vanderbilt.edu/lapop/
- Katz, C. (2013). “Socialist Strategies in Latin America”. En *The New Latin American Left: Cracks in the Empire*, J. Webber y B. Carr (Coord.). Lanham: Rowman y Littlefield.
- Machado, J. (2008). “Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela”. Fundación Centro Gumilla: Caracas.

- Machado, J. (2009). “Participación Social y Consejos Comunales en Venezuela”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 15(1): 173-185
- McNulty, S. (2013). “Participatory Democracy? Exploring Peru’s Efforts to Engage Civil Society in Local Governance”. *Latin American Politics & Society* 55(3): 69-92
- Montecinos, E. (2014). “Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay”. *Política y gobierno* 21(2): 349-376
- Pateman, C. (2012). “Participatory Democracy Revisited”. *Perspectives on Politics* 10(1): 7-19
- Pogrebinschi, T. (2013). “The Pragmatic Turn of Democracy in Latin America”. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Pogrebinschi, T. y D. Samuels (2014). “The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil’s National Public Policy Conferences”. *Comparative Politics* 46(3): 313-332
- Pogrebinschi, T. y F. Santos (2013). “Where Participation Matters: The Impact of a National Level Democratic Innovation on Policymaking in Brazil”. En *The Governance of Large-Scale Projects: Linking Citizens and the State*, A. Römmele y H. Schober (Coord.). Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Pucci, F., S. Nión, y F. Ciapessoni (2014). “La negociación colectiva en el primer gobierno de izquierda del Uruguay”. *Latin American Research Review* 49(2): 3-23

- Roberts, K. (1998). *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- Sandbrook, R. (2014). *Reinventing the Left in the Global South: The Politics of the Possible*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shah A., org. (2007). *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank Institute.
- Sintomer, Y., C. Herzberg, y G. Allegretti (2013a). “Participatory Budgeting Worldwide-Updated Version”. *Dialog Global* N. 25, Bonn: Engagement Global y Service Agency.
- Sintomer, Y., R. Traub-Merz, y J. Zhang (2013b). *Participatory Budgeting in Asia and Europe: Key Challenges of Participation*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Spada, P. (2010). “Political competition and the diffusion of policy innovations in local government: The case of participatory budgeting in Brazil”. Paper presented at the meeting of the Latin American Studies Association, Toronto.
- Touchton, M. y B. Wampler (2014). “Improving Well-Being Through New Democratic Institutions”. *Comparative Political Studies* 47(10): 1442-1469
- Weyland, K., R. Madrid, y W. Hunter (2010). *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Nueva York: Cambridge University Press.



Alicia Lissidini

Licenciada en Sociología por la Universidad de la República, en Montevideo, Uruguay. Magíster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México), Georgetown University. Profesora titular–Investigadora categoría II, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos

Alicia Lissidini

A modo de introducción: teorías que corren detrás de los procesos¹

Este trabajo se inscribe en la línea de los estudios que consideran que la participación ciudadana es un factor de democratización y también una fuente insustituible de información sobre el malestar –en muchos casos del hartazgo– de una sociedad o grupo social. La presencia, intensidad y características de las demandas sociales y su forma de expresión dan cuenta de las necesidades sociales, las brechas y la capacidad de movilización

1 Agradezco los comentarios de Gustavo Endara, Claudia Detsch y el equipo de la Fundación Friedrich Ebert, así como las sugerencias recibidas en el marco de la Conferencia Internacional Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos, organizado por FES-ILDIS Ecuador y Flacso-Ecuador el 4 y 5 de noviembre de 2014.

de los actores sociales. Entonces, el interés fundamental es analizar la inclusión, ampliación y ejercicio de la participación, en particular a través de la democracia directa. Para ello, estudiamos tanto los mecanismos con los que cuenta la ciudadanía (que clasificaremos en proactivos, reactivos y obligatorios), como los que tienen los poderes del Estado (principalmente el plebiscito). Además, se analiza comparativamente la fecha de inclusión de los mecanismos de democracia directa en la Constitución, la legislación respectiva (cuando existe) y la incorporación de otros mecanismos de participación ciudadana.

Como señala Enrique Peruzzoti (2008), “el desafío (teórico) es desagregar la noción de participación en sus diversos componentes para luego reconstruirla en el marco de una teoría de la representación como política mediada” (Peruzzoti, 2008: 28). Siguiendo a Mark Warren, el desafío político es construir instituciones democráticas más inclusivas, más deliberativas y políticamente responsables. Tanto la inclusión, como la politización de los problemas (*thematizing*), así como la canalización de las demandas ciudadanas son responsabilidad de las instituciones políticas que deben proveer de estructuras que actúen como el tejido conector de la democracia, uniendo a los afectados por las políticas con los funcionarios con poder de decisión. Justamente, los déficits de inclusión son resultado de las debilidades de las conexiones entre las organizaciones intermedias y los órganos de decisión política. A decir de Fernando Calderón (2012), “el progreso democrático podría evaluarse por la capacidades de las sociedades para lograr una mayor convergencia entre inclusión social y participación política, y por la capacidad deliberativa que el pluralismo preexistente en nuestras sociedades pueda impulsar para convertirse en una fuerza cultural de la democracia misma” (Calderón, 2012: 34).

El desafío empírico es identificar instituciones capaces de canalizar y politizar demandas de manera tal que logren potenciar la inclusión, la

deliberación y la responsabilidad. En este trabajo nos centraremos en una de las formas que podría contribuir a construir o fortalecer dicho tejido conector; nos referimos a los mecanismos de democracia directa. Previamente, sin ánimo de exhaustividad, pasamos revista a algunos elementos de las teorías más recientes en América Latina, así como del contexto en el que se enmarca el aumento de las demandas sociales y el surgimiento y puesta en práctica de los mecanismos de democracia directa; esto parte de lo que da cuenta del “retorno de la política”.

Lo que la transición no nos dijo

Las teorías de la transición a la democracia² significaron un enorme esfuerzo comparativo, en particular al intentar encontrar respuestas comunes a procesos disímiles de democratización en América Latina, con tradiciones políticas diferentes y con perspectivas institucionales diversas también. Estas tareas tuvieron un común denominador: la revalorización de las instituciones democráticas y la apuesta por ellas para ampliar y consolidar la democracia. La restauración del régimen político se constituyó en el eje central; la dimensión política prometía reorganizar a la sociedad democrática luego de largos períodos autoritarios. Sin embargo, aunque el ethos democrático continuó sin ser cuestionado, buena parte de los análisis descuidaron o no consideraron en toda su complejidad, al menos en tres cuestiones, que luego la *realidad* se encargaría de mostrar.

2 El trabajo *Transiciones desde un gobierno autoritario* compilado por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (1986) es quizás la obra más emblemática de esta teoría.

Primero, las dimensiones políticas no se agotaban en los aspectos formales de las elecciones, la división de poderes y los partidos políticos: poderes fácticos y mecanismos no democráticos estaban enquistados en las instituciones democráticas, dando como resultado democracias de baja calidad. Guillermo O'Donnell fue quizás el primero en advertirlo y proponer el estudio de la *calidad de la democracia*, aunque luego varios de quienes siguieron esa línea de trabajo terminaron construyendo rankings de países de escaso valor heurístico, quedó en evidencia que el análisis debía evaluar el grado de “democraticidad”; es decir, “los grados de igualdad y justicia en varias esferas sociales” (O'Donnell, 1997). Esto supone incorporar tres tipos de *accountability*: electoral vertical (elecciones libres e institucionalizadas), societal vertical (grupos e individuos que logran movilizar el sistema legal a fin de prevenir, reparar y castigar acciones u omisiones ilegales de los funcionarios públicos) y horizontal (instituciones legales que previenen, castigan y reparan acciones u omisiones ilegales cometidas por otras instituciones o funcionarios públicos).

Como señala Jorge Vargas-Cullel (2003 y 2009), las ciudadanías no solo eligen de manera democrática a sus respectivos gobiernos, sino que durante los períodos electorales éstos deben *gobernar democráticamente*.

Y para ello deben existir mecanismos constitucionales y legales, y capacidades institucionales razonables para obligar a los gobernantes, lo que incluye un Estado democrático de derecho³. Asimismo, dada la creciente personalización de la política (contracara de la fragilidad o

3 El enfoque de “calidad de la democracia” fue muy prolífico y continúa vigente. Algunos de los estudios comparativos más relevantes, además de los mencionados, son Altman y Pérez Liñán (2002), Morlino (2007), Levine y Molina (2007).

ausencia del sistema de partidos), las características de los presidentes y el tipo de liderazgo que asumen son centrales para definir cuán democrático es un gobierno. Fenómenos como los liderazgos outsiders y los hiperpresidencialismos, aunque sean estrictamente democráticos, caracterizan a la (baja) calidad de la democracia.

En definitiva, de este primer punto surge la necesidad de observar el cumplimiento de las formas democráticas e ir más allá: analizar no solo si un gobernante es electo democráticamente, sino también si gobierna democráticamente. También es necesario incorporar el análisis del tipo de comunicación política y el grado en que un gobierno promueve el debate y la participación ciudadana, lo que nos lleva al segundo punto.

Segundo, las dimensiones sociales. Al menos dos aspectos no fueron considerados en toda su magnitud. Por una parte, la herencia de las dictaduras y sus efectos en las relaciones sociales: sociedades más desconfiadas, segregadas y jerárquicas emergieron de los períodos autoritarios. La escasa confianza interpersonal (cuando no directamente el “miedo al otro”) desmotivó la cooperación y la solidaridad, la participación y el involucramiento político. Como señala Norbert Lechner (2002): “ni el mercado, ni tampoco el capital social llevan a cabo la producción y reproducción de ese mundo común de valores y normas, de símbolos e imaginarios, que permite *vivir juntos*”. Revertir esta herencia requiere tanto de políticas activas que garanticen el acceso a la educación y a la salud, como de políticas urbanas que promuevan la integración social y el desmantelamiento de las “murallas” que segregan a las diferentes clases social, de discursos públicos y de acciones afirmativas que contrarresten la desconfianza, el prejuicio y la discriminación social. Sin embargo, las políticas de ajuste económico no hicieron más que reforzar el legado autoritario, al reducir al individuo al consumo y con ello, promover la mercantilización de las relaciones sociales: “Hombres y mujeres perciben que muchas de las preguntas propias de los ciudadanos –a dónde pertenezco y qué derechos me da,

cómo puedo informarme, quién representa mis intereses— se contestan más en el consumo privado de bienes y de los medios masivos que en las reglas abstractas de la democracia o en la participación colectiva en espacios públicos” (García Canclini, 1995:14).

Conjuntamente con este legado, emergió una ciudadanía activa que anhelaba que la democracia resolviera no solo los problemas de gobierno, sino los relativos a la desigualdad y al acceso a los servicios públicos. En muchos casos, se trataba de los mismos sectores que habían promovido la apertura a través de las protestas contra los gobiernos autoritarios; es decir, ciudadanos que habían tomado las calles. Sin embargo, el potencial democratizador de la participación ciudadana en regímenes democráticos no fue considerado por los centros de investigación más relevantes, ni por los gobiernos locales. Por el contrario, los organismos internacionales advirtieron que el “exceso” de demandas sociales generaría problemas de gobernabilidad, retomando la preocupación planteada en la década de 1970 por Crozier, Huntington y Watanuki (1973). Como resultado, se amplió el déficit democrático, uno de los problemas más graves que enfrentan las democracias modernas; o sea, la distancia cada vez mayor entre las demandas y aspiraciones de las personas y las acciones de los gobiernos.

La participación ciudadana, sea espontánea u organizada, institucionalizada o no, da información acerca del malestar ciudadano en lo que refiere a servicios y calidad de vida, permite el surgimiento de nuevos actores, la visualización de problemas sociales y la politización de temas considerados “privados”, con la consiguiente extensión y ampliación de derechos (como los derechos reproductivos, las políticas contra la violencia de género y el cuidado de las personas más vulnerables). Además, cuando existen los canales para ello, la participación ciudadana puede contribuir a la resolución o encauzamiento de los recursos materiales y humanos de manera que hace más eficientes a los organismos estatales. En estas movilizaciones,

también surgen formas de resistencia que, como ya había previsto Polanyi (1989), pueden constituirse en fuerzas innovadoras y anticapitalistas. Las protestas contra las políticas neoextractivistas dan cuenta de conflictos en torno a la defensa ambiental y a los derechos de los pueblos originarios y promueven la desmercantilización, cuestionan no sólo las políticas económicas, sino el modelo de capitalismo en su conjunto, lo que se relaciona con el tercer punto que plantharemos.

En definitiva, como insisten Dryzek (2000) y otros autores, la complejidad creciente obliga a buscar en la comunicación deliberativa un modelo de democracia que promueva una mayor participación ciudadana, que redunde en la adopción de decisiones más democráticas y auténticas, lo que llevaría a aumentar la legitimidad en la elaboración e implementación de políticas, entre otras, las medioambientales.

Tercero, buena parte de estos análisis no tomaron en cuenta las diversas modalidades que adoptaron los sistemas capitalistas y, por tanto, la forma particular en que se articularon agentes e instituciones en cada caso. El despliegue de variadas rutas dentro del capitalismo dio lugar a países con capacidades distintas para enfrentar la crisis de 1982, la inflación (en algunos casos hiperinflación), el alto endeudamiento externo y las subsiguientes reformas estructurales de la década del noventa, las fluctuaciones en los precios de los *commodities* y la crisis financiera de 2008.

Este aspecto fue advertido tempranamente por Marcelo Cavarozzi (1991) quien señaló el posible “vaciamiento de la democracia” y la pérdida de relevancia de las instituciones democráticas frente a la falta de efectividad de las políticas económicas. En este punto, el eje inclusión/exclusión es central no sólo para analizar los regímenes de estado de bienestar, sino que contribuye a entender la relación de los ciudadanos con el Estado en particular y con la política en general. La libertad política no fue acompañada por la igualdad; por el contrario: aumentaron las desigualdades y las exclusiones. Como señala Lo Vuolo

(1995), “la exclusión social refiere a todas aquellas *condiciones* que permitan, faciliten o promuevan que ciertos miembros de la sociedad sean apartados, rechazados o simplemente se les niegue la posibilidad de acceder a los beneficios institucionales” (Lo Vuolo, 1995: 15). Como resultado, la ciudadanía política avanzó a la par que retrocedió la ciudadanía social, lo que contribuyó a fracturar la democracia. “El aumento de la desigualdad es a la vez indicador y motor de esa fractura” (Rosanvallon, 2012: 12). Este elemento nos lleva a pensar en qué medida las nuevas formas de participación y los mecanismos de democracia directa podrían, eventualmente, contribuir a reducir la brecha.

Retorno del Estado, participación y giro a la izquierda

A partir de finales de la década del noventa creció y, en algunos casos, “explotó” (en sentido literal) la demanda en América Latina por una mayor presencia del Estado. Estas “voces”, expresadas a través de diferentes repertorios, marcaron el inicio de una etapa post-neoliberal. Incluso partidos y líderes de derecha, así como organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, Banco Mundial, entre otros), que otrora veían al Estado como el culpable de todos los males –y para ello promovieron la desregulación y liberalización de los mercados, privatizaciones y reducción del gasto público y de los impuestos, entre otras medidas–, reconocieron la necesidad de intervencionismo. Además de promover el retorno del Estado, buena parte de los actores políticos y organismos multilaterales impulsaron la institucionalización de la participación ciudadana, como un camino virtuoso para reducir la corrupción y aumentar el “empoderamiento” de la sociedad civil.

En ese contexto, a partir de 1999 y por primera vez en la historia de América Latina, varios líderes políticos de partidos de izquierda o

líderes *outsiders* con discursos anti-neoliberales, ganaron elecciones presidenciales, y en muchos casos lo hicieron con un margen amplio de votos a su favor y en su gran mayoría volvieron a ser reelectos (los presidente o sus partidos, ver Cuadro N.º 1).

Cuadro N.º 1

Gobiernos de izquierda en América Latina: 1999–2014

Giro a la izquierda y reelección				
PAÍS	Gobierno anterior: presidente electo, partido político y porcentaje de votos	Giro a la izquierda: presidente electo, partido político y porcentaje de votos	Segundo gobierno de izquierda: presidente electo, partido político y porcentaje de votos	Tercer gobierno de izquierda: presidente electo, partido político y porcentaje de votos
Brasil	1999-2002 Fernando Cardoso PSDB 53,06%	2003-2006 Luis Inácio Lula Da Silva Partido de los Trabajadores/ PL ⁴ 1ª vuelta: 46,40% 2ª vuelta: 61,43%	2007-2010 Luis Inácio Lula Da Silva Partido de los Trabajadores 1ª vuelta: 46,61% 2ª vuelta: 60,82%	2010-2014 Dilma Rousseff Partido de los Trabajadores 1ª vuelta: 46,91% 2ª vuelta: 56,05%
Bolivia	2002-2003 ⁵ Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa MNR 22,46%	2006-2010 Evo Morales Movimiento al Socialismo 53,74%	2010-2014 Evo Morales Movimiento al Socialismo 64,22%	2015-Actualidad Evo Morales Movimiento al socialismo 61,01%



4 En coalición con PRB/PDT/ PMDB/PTN/PSC/PR/PTC/PSB y PCdoB

5 En octubre de 2003 renunció Sánchez de Lozada y asumió el Vicepresidente Mesa, quien también renunció en 2005, y asumió como Presidente interino Enrique Rodríguez Veltzé (independiente), quien gobernó hasta enero de 2006.



PAÍS	Gobierno anterior: presidente electo, partido político y porcentaje de votos	Giro a la izquierda: presidente electo, partido político y porcentaje de votos	Segundo gobierno de izquierda: presidente electo, partido político y porcentaje de votos	Tercer gobierno de izquierda: presidente electo, partido político y porcentaje de votos
Ecuador	2003-2007 ⁶ Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio PSP/MUUPP-NP 54,79%	2007-2008 Rafael Correa Movimiento Alianza PAIS/ PS-FA 1ª vuelta: 22,84% 2ª vuelta: 56,67%	2009-2013 Rafael Correa Movimiento Alianza PAIS 51,99%	2014-Actualidad Rafael Correa Movimiento Alianza PAIS 57, 17%
El Salvador	2004-2009 Antonio Saca Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) 57,71%	2009-2014 Mauricio Funes Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) 51,32%	2014-Actualidad Salvador Sánchez Cerén Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) 1ª vuelta: 48,93 2ª vuelta: 50,11%	
Nicaragua	2002-2006 Enrique Bolaño Geyer Partido Liberal Constitucionalista (PLC) 56,3%	2007-2011 Daniel Ortega Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) 38%	2012-Actualidad Daniel Ortega Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) 62,46%	
Uruguay	2000-2005 Jorge Battle Partido Colorado 1ª vuelta: 31,32% 2ª vuelta: 51,59%	2005-2010 Tabaré Vázquez Encuentro Progresista-Frente Amplio 50,45%	2010-2014 José Mujica Encuentro Progresista-Frente Amplio 1ª vuelta: 48,16% 2ª vuelta: 52,39%	2015-Actualidad Tabaré Vázquez Frente Amplio 1ª vuelta: 47,81% 2ª vuelta: 56,62%
Venezuela	1993-1999 Rafael Caldera Convergencia (escisión de COPEI) y otros grupos 30,45%	1999-2000 Hugo Chávez Movimiento V República y MVR-MAS-PPT-PCV IPCN-GE-MEP-SI-AA 56,20%	2000-2006 Hugo Chávez Movimiento V República y otros 60,30%	2006-2011 Hugo Chávez Movimiento V República y otros grupos 62,84%

6 En 2005, Lucio Gutiérrez fue destituido y asumió el Vicepresidente Alfredo Palacio.

¿Giros recientes a la izquierda?				
PAÍS	Gobierno anterior: presidente electo, partido político y porcentaje de votos	Giro a la izquierda: presidente electo, partido político y porcentaje de votos	Segundo gobierno de izquierda: presidente electo, partido político y porcentaje de votos	Tercer gobierno de izquierda: presidente electo, partido político y porcentaje de votos
Perú	2001-2006 Alejandro Toledo Partido Perú Posible 1ª vuelta 36,51% 2ª vuelta 53,0%	2006-2011 Alan García Partido Aprista Peruano (APRA) 1ª vuelta: 20,41% 2ª vuelta: 48,14%		2011- Ollanta Humala Gana Perú 1ª vuelta: 27,81% 2ª vuelta: 48,21%
Chile	2006-2010 Michelle Bachelet Partido Socialista 2ª vuelta: 53,30%	2010-2014 Sebastián Piñera Partido de Renovación Nacional 1ª vuelta: 44,05% 2ª vuelta: 51,61%		2014- Michelle Bachelet Partido Socialista 1ª vuelta: 48,70% 2ª vuelta: 62,16%
Giros abortados				
Honduras	2001-2006 Ricardo Maduro Partido Nacional de Honduras (PHL) 52,21%	2006- Manuel Zelaya Partido Liberal de Honduras (PLH) 49,90%	Junio 2009 Golpe de Estado y expulsión de Manuel Zelaya	2009- Porfirio Lobos Partido Nacional de Honduras (PNH) 56,56%
Paraguay	2003-2008 Nicanor Duarte Partido Colorado	2008- Fernando Lugo Alianza Patriótica para el Cambio (APC) 40,98%	Junio 2012 Destitución por juicio político ("golpe de Estado parlamentario")	2013- Horacio Cartes Partido Colorado 45,83%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del instituto o corte electoral de cada país.

A los casos incluidos en el cuadro, se podría sumar Argentina. Sin embargo, se diferencia de los otros procesos en varios aspectos. Néstor Kirchner asume la presidencia luego de la crisis que terminó con la salida anticipada de Fernando De la Rúa (quien llegó al gobierno con una Alianza de centro-izquierda); es decir, no hay, al menos formalmente, un “giro”. Néstor Kirchner no es un *outsider* (al estilo Correa o Chávez), tampoco se presenta por un partido de izquierda (como Vázquez o Lula), sino que lo hace como peronista (por el “Frente para la Victoria”), un partido que también integra Carlos Menem (el impulsor de la reformas neoliberales de la década del noventa en Argentina) y él mismo es un político “tradicional” que apoyó dichas reformas como gobernador de Santa Cruz (desde 1991 a 2003). Su campaña electoral hizo énfasis en su calidad de “buen administrador” (y prometió “un país en serio”), al mismo tiempo que apostaba por el retorno del Estado a partir de planes sociales.

Por su parte, Fernando Lugo (Alianza Patriótica para el Cambio, de Paraguay), quien en 2008 obtuvo la presidencia por 40,88% frente al tradicional Partido Colorado, podría ser considerado dentro del giro, aunque fue destituido en 2012 en un proceso irregular de juicio político llevado adelante por el Congreso. Asimismo, el gobierno de José Manuel Zelaya de Honduras, electo en 2008 por el partido Libre podría analizarse como un intento abortado de giro a la izquierda, con un golpe de Estado en 2009. Incluso, en países donde no ganaron la presidencia partidos de izquierda, eligieron gobernantes de izquierda en sus capitales, como Bogotá (Gustavo Petro del Movimiento Progresista en 2012) y México DF (desde 1999 hasta las elecciones de 2012 fueron electos dirigentes del Partido Revolucionario Democrático, PRD). En definitiva, buena parte de los países latinoamericanos están gobernados por líderes que asumen posturas (discursos y eventualmente acciones) de izquierda.

Más allá de las características particulares de cada gobierno –diferencias que en gran medida se explican por la historia particular

de cada país—, hay elementos comunes al surgimiento de gobiernos de izquierda en América Latina y que dan cuenta del “retorno de la política”. En primer lugar, la ciudadanía expresó su descontento a través de protestas públicas espontáneas y organizadas: una diversidad de repertorios de “voz”⁷ se desplegaron en América Latina. Aunque la participación ciudadana no es algo nuevo, las formas y la intensidad de las protestas fueron novedosas: la “guerra del agua” en Bolivia (2000), las consultas populares contra las privatizaciones en Uruguay (1989-2004), el “caracazo” en Venezuela (1989), los movimientos estudiantiles en Chile (2011), el estallido de 2001 en Argentina (“que se vayan todos”).

En segundo lugar, la ciudadanía apostó al cambio electoral, estrategia largamente utilizada, simultáneamente canalizada hacia líderes con discursos y propuestas políticas que al menos prometían la recuperación del Estado para paliar la desigualdad y la pobreza que se había agudizado durante la década del noventa. En algunos casos, como Venezuela y Ecuador, fueron *outsiders* —Chávez y Correa— quienes crearon estructuras políticas para presentarse a las elecciones; en otros, fueron los partidos políticos de izquierda, como el MAS en Bolivia, el PT en Brasil y el FA en Uruguay, quienes canalizaron el descontento. Por último, algunos partidos tradicionales modificaron su discurso presentándolo como de izquierda.

7 La “voz” es, en el esquema de Hirschman, el mecanismo de demanda y reclamo que puede y debe complementar, y, en ocasiones, superar a la salida como un mecanismo de recuperación cuando se deterioran, por ejemplo, los servicios públicos. Y es de esperar que esa voz sea poderosa y también que en ciertas situaciones se logre el equilibrio apropiado de manera tal que los incentivos institucionales fortalezcan la voz en relación con la salida. La voz es costosa pues los miembros gastan tiempo, esfuerzo, quizás dinero e incluso pueden arriesgar su libertad o la vida en el intento de influir en el organismo o en el gobierno cuyas políticas no los satisfacen.

La literatura que analiza la izquierda latinoamericana post-neoliberal tiende a clasificar a las izquierdas en dos categorías⁸. Por un lado, la “buena izquierda”, “moderada”, “socialdemócrata”, “moderna” que representarían los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil; Ricardo Lagos y Michelle Bachelett en Chile; Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay. En estas izquierdas, la participación ciudadana no aparece como un agente central de cambio en todo caso, pero sí como parte de algunos mecanismos de auditoría ciudadana o en general de *advocacy democracy*. Del otro lado, se ubicaría la “izquierda radical”, “mala izquierda”, “populista”, “anticapitalista” de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela. Algunos también suman a Daniel Ortega de Nicaragua y a Néstor y Cristina Kirchner de Argentina. Estos gobiernos tendrían, según algunos autores, una mayor relación “clientelar” con la participación ciudadana y una mayor “tolerancia” a las demandas “en la calle”. A esta simplificación han contribuido tanto las lecturas políticas de “izquierda” y de “derecha”, como aquellas más “académicas”. Las connotaciones positivas y negativas se presentan en ambos lados: si para unos la izquierda de Lula da Silva y Tabaré Vázquez es “moderna”, para otros esa misma izquierda es “reformista”; algo similar sucede para las “otras izquierdas”. Jorge Castañeda (2006) fue quizás el primer autor que propuso esta distinción entre la izquierda “buena” (cuyo caso ejemplar a seguir era Chile, gobernado por la Concertación de Partidos: Ricardo Lagos primero y luego Michelle Bachelet) de la izquierda populista (“mala”) de Hugo Chávez, Evo Morales, Andrés Manuel López Obrador, Ollanta Humala y Néstor Kirchner. Por su parte, Jorge Lanzaro (2008) diferenció también a la izquierda socialdemócrata de Chile, Brasil y Uruguay, de la izquierda populista de Bolivia, Ecuador y Venezuela (señala una tercera categoría

8 En la bibliografía se citan algunos de los textos.

de “raigambre nacional y popular” representada por Néstor Kirchner y Manuel Torrijos que no analiza). Por su parte, Teodoro Petkoff (2005) hace una encendida denuncia de la izquierda de Chávez y de Castro: “El *appeal* romántico de esta izquierda –con los consiguientes disparos de adrenalina que provoca el castrochavismo–, encuentra eco en algunos países donde la izquierda parece lista para acceder al poder (Nicaragua, Bolivia y El Salvador) así como en los grupúsculos de la ultra continental y en los restos fosilizados del viejo comunismo, al igual que en algunos movimientos sociales del tipo de los piqueteros argentinos o de los *sem terra* brasileños, que aunque despierta una simpatía difusa más allá de estos sectores, no engrana con las corrientes de masas de la izquierda suramericana” (Petkoff, 2005: 122).

En este trabajo argumentamos que estas distinciones no sólo son prejuiciosas, sino que no se ajustan a las características que asumen los gobiernos, los cuales, lejos de presentarse como algo monolítico y coherente, toman decisiones que admiten lecturas contradictorias. Como ejemplo vale recordar que durante el gobierno de Tabaré Vázquez se realizó una importante reforma tributaria al adoptar el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), un impuesto que aunque tiene un impacto limitado sobre la desigualdad, es sustancialmente más progresivo que el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) que estaba vigente antes (Amarante y Vigorito, 2008). Al mismo tiempo, Tabaré Vázquez vetó la ley que despenalizaba el aborto, una medida que significó un gran retroceso en las luchas feministas.

En realidad, en todos los gobiernos de izquierda es posible identificar medidas paradójicas: hay avances en la incorporación de actores y grupos sociales históricamente excluidos (como los pueblos originarios en Ecuador y Bolivia), rescate económico de sectores sociales que habían caído bajo la línea de pobreza durante el neoliberalismo (en casi todos los países se implementan planes o medidas con tal fin), reducción de las desigualdades (mediante políticas de redistribución) y

ampliación de derechos (como el matrimonio igualitario, la legalización del aborto y reconocimiento a la diversidad). Pero al mismo tiempo, se registran retrocesos en las libertades (como las restricciones a la prensa en Ecuador y Venezuela), represiones a las comunidades originarias (a las asociaciones indígenas en Bolivia, a los qoms en Argentina y a los mapuches en Chile), aumento de los poderes presidenciales (especialmente en Argentina Venezuela y Ecuador), decisiones políticas que afectan negativamente al ambiente (en especial aquellas relacionadas con el extractivismo) y una reprimarización de la economía, junto con ausencia de políticas que afecten los grandes intereses financieros, entre otras. Como bien señala Pablo Stefanoni, “se trata (...) de una variedad de experiencias difícilmente reductibles a la extendida clasificación de dos izquierdas” (Stefanoni, 2014a: 4).

A pesar de las contradicciones y tensiones mencionadas, así como lo complejo que resulta establecer una línea divisoria clara entre izquierda y derecha, consideramos que la distinción sigue siendo útil para caracterizar a los gobiernos y sostenemos que es posible construir opciones de izquierda democrática dentro del capitalismo, sistema que a su vez, distintos modelos pueden adoptar.

Se esperaría que los gobiernos de izquierda latinoamericana promovieran la participación ciudadana. Tanto porque dicha participación (ya sea en forma de protesta organizada o de estallido social) ha sido impulsada, acompañada, o al menos sus demandas recogidas por partidos o líderes de izquierda, como por razones políticas profundas. A diferencia de los políticos más “liberales”, hay quienes desconfían de la participación ciudadana (como desconfiaron los federalistas y en particular Madison). El progresismo se sustenta en la confianza popular (y refuerza la desconfianza liberal). Justamente el retorno de la política da cuenta de una paradoja: mientras aumenta el déficit democrático (es decir, la distancia entre los ciudadanos y las instituciones representativas de la democracia), los ciudadanos apelan al cambio político por la vía

electoral para reducir la brecha. Ello supone un gran desafío para las izquierdas en el gobierno, pues no se trata sólo de dar respuestas en términos de distribución y redistribución del ingreso, sino también en redemocratizar la sociedad, esto es: abrir espacios para la participación, la canalización de demandas y la deliberación pública. En definitiva, se trata de construir instituciones democráticas más inclusivas, más deliberativas y políticamente responsables. A continuación exploraremos qué tanto han contribuido los gobiernos a la inclusión de mecanismos de participación, y en particular, de democracia directa.

Mecanismos de democracia directa en América Latina: potencialidades y limitaciones de la participación ciudadana

A partir de 1978, año que se toma como punto de partida de las transiciones a la democracia, con las elecciones en Ecuador y República Dominicana, se inicia un largo proceso donde los regímenes latinoamericanos pasan de ser autoritarios a democráticos (el último fue Guatemala en 1996). Este proceso no fue progresivo, sino que sufrió inestabilidades y retrocesos por salidas anticipadas de presidentes como consecuencia de la presión social –como en Argentina, Bolivia y Ecuador–, por juicio político –Brasil y Paraguay–, y hasta golpes de Estado –contundente en Venezuela y en Honduras, menos claro en Ecuador–, pero en ningún caso hubo retrocesos a dictaduras militares.

Desde 1978 hasta 2014, todas las Constituciones de América Latina fueron reformadas, modificadas y/o enmendadas (Ver Cuadro N.º 2). En algunos países, las reformas constitucionales fueron parte del proceso de democratización (y por tanto, de ampliación de derechos); en otras, tuvieron objetivos más o menos acotados, como resolver la sucesión

presidencial o la gobernabilidad, y en algunos casos se buscó la refundación del país a través de una nueva Carta Magna.

El orden jurídico que se expresa en la Constitución es relevante para comprender no sólo lo obvio: el conjunto de derechos y limitaciones que impone al conjunto de la sociedad y eventualmente a grupos específicos de ella, sino que además la Constitución puede ser “leída” como un producto colectivo de la interacción (más o menos inclusiva, más o menos deliberativa) de una serie actores políticos, en un contexto político y social particular. Como señala Carlos Nino (2013), la Constitución puede verse como un evento, el origen de una convención social, o como un proceso y, como tal, una práctica social continua. Si bien puede leerse “externamente”, es decir, para determinar los derechos de una comunidad comparándola con otra, eso no supone que sea irrelevante desde el punto de vista interno para justificar acciones o decisiones.

Sin entrar en las profundidades que nos propone Carlos Nino, consideramos que la reforma a la Constitución pueden ser un buen indicador de los problemas que las elites políticas o una comunidad, dependiendo de cuán amplio e inclusivo haya sido el debate y la deliberación sobre la misma, identifican como tales y qué respuestas y propuestas se le da a dichos problemas. O como dice Roberto Gargarella (2014: 14), toda Constitución responde a dos preguntas centrales: una Constitución *para qué*; una Constitución *contra qué*. Desentrañar dichas cuestiones permite avanzar en el análisis del tipo de problemas y de soluciones que se plantearon en cada etapa y contexto social y político. En la Constitución se plasma, además, una concepción sobre la participación y sobre la democracia: si se reduce la participación a la elección de los gobernantes, esto supone una concepción mínima de la democracia; si se incluyen mecanismos de acción colectiva que permitan no solo ejercer el control ciudadano sobre los representantes, sino también incorporar temas en la agenda pública, promover el debate entre diferentes actores y generar espacios institucionales donde se

hagan oír las demandas ciudadanas, esto conlleva una concepción de democracia mucho más amplia. Por supuesto, entre una democracia mínima y una democracia de tipo deliberativa, hay muchos matices.

Cuadro N.º 2

Nuevas Constituciones y enmiendas constitucionales en América Latina:
1978-2014

País	Año de sanción de la última Constitución	Reformas o enmiendas constitucionales posteriores a la última Constitución aprobada ⁹
Argentina	1994	
Bolivia	2009	
Brasil	1988	1990, 1992, 1993, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2009
Chile	1980	1989, 1991, 1997, 1999, 2000, 2003, 2005, 2007, 2008, 2009 y 2011
Colombia	1991	1993, 1995, 1996, 1997, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007 y 2009
Costa Rica	2008	1981, 1982, 1984, 1987, 1989, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003
Ecuador	2008	2011, 2014
El Salvador	1983	1991, 1992, 1994, 1996, 1999, 2000 y 2014
Guatemala	1983	1993



9 En algunos países se introduce más de una enmienda o reforma en un mismo año. La lista no es exhaustiva.



País	Año de sanción de la última Constitución	Reformas o enmiendas constitucionales posteriores a la última Constitución aprobada
Honduras		1982, 1986, 1989, 1990, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2012
México		1978, 1989, 1981, 1982, 1983, 1985, 1986, 1987, 1988, 1990, 1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014
Nicaragua		1995, 2002, 2005 y 2014
Panamá		1978, 1983, 1993, 1994 y 2004
Paraguay	1992	
Perú	1993	1995, 2000, 2002, 2004 y 2005
República Dominicana	2010	1994 y 2002
Uruguay		1989, 1994, 1996 y 2004
Venezuela	1999	2009

Fuente: George Town University (s/f). Elaboración propia.

Ahora bien, como ya se mencionó, lo que interesa analizar en este trabajo es la inclusión o ampliación de los mecanismos de democracia directa; es decir, la institucionalización de la participación. Para ello se identifican los mecanismos de democracia directa con el objetivo de contabilizarlos y caracterizarlos en cada una de las Constituciones y legislaciones en 18 países de América Latina. Para empezar, se distingue la democracia directa según quien la promueve: los poderes del Estado –el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo– (lo que algunos

autores¹⁰ llaman “democracia directa desde arriba”), de la que es promovida por los ciudadanos (“democracia directa desde abajo”).

Consideramos esta distinción central en el trabajo: partimos de la idea de que con cuantos más mecanismos cuenten los ciudadanos para expresarse, mayores son las probabilidades de que la democracia sea más participativa y que exista más control vertical. Esta hipótesis se refuerza en un contexto en el cual, como señala Pierre Rosanvallon (2009), la legitimación a través de las urnas se redujo como consecuencia de la relativización y la desacralización de la dimensión electoral. El descentramiento de las elecciones a nivel global se tradujo en buena medida en un déficit democrático, es decir: en un aumento de la distancia entre representantes y representados. Pero a diferencia de lo que sostienen algunos autores, este fenómeno no supone necesariamente apatía por parte de los ciudadanos, ni un repliegue al mundo privado. Por el contrario, en los últimos años se ampliaron los repertorios de participación no convencional: desde protestas e intervenciones en las calles hasta firmas de petitorios y gestos de solidaridad en las redes sociales.

Es en este contexto que se analiza la función de la democracia directa. Aunque en algunos países (como Suiza y Uruguay) y en ciertos espacios subnacionales (como en varios estados de los Estados Unidos), la democracia directa tiene muchos años de existencia y de ejercicio, en América Latina como región constituye una novedad su institucionalización y su práctica. La democracia directa, en particular la promovida por los ciudadanos y las organizaciones sociales, puede potencialmente contribuir a la inclusión,

10 En particular Altman (2005) y Zovatto (2008).

deliberación, control político y, paradójicamente, a acercar a representantes y representados y así disminuir el déficit democrático. En gran medida, la ampliación de los mecanismos formales de participación ciudadana surge justamente, como respuesta a la desconfianza en los poderes públicos, en los gobernantes y los partidos políticos. Un mayor involucramiento de la ciudadanía contribuiría a disminuir dicha desconfianza. En particular consideramos estas dimensiones y mecanismos de democracia directa desde los ciudadanos:

- 1. Los mecanismos proactivos**, es decir, aquellos recursos con los que cuenta la ciudadanía para proponer leyes (iniciativa legislativa, reformar la Constitución total o parcial) y proponer una consulta popular (llamada a veces referendo, referéndum o iniciativa popular).

Los mecanismos proactivos pueden promover un mayor involucramiento y compromiso de los ciudadanos en las decisiones políticas y una “democratización” de la agenda política, aunque requieren de organización, conocimiento y recursos materiales que no siempre son accesibles a los ciudadanos. Grupos minoritarios (numérica o culturalmente) podrían presentar propuestas, transformando cuestiones referidas a intereses concretos en temas (*issues*).

Sin embargo, cabe tener en cuenta que no siempre un problema o una necesidad es fácilmente “politizable” (las feministas tuvieron que luchar mucho tiempo para que la violencia hacia las mujeres dejara de ser considerada un problema “personal”) además, este mecanismo no está al alcance de cualquier grupo social: se necesitan recursos materiales, simbólicos y sociales, además de una fuerte motivación social. En muchos casos, estos recursos provienen de los partidos políticos, quienes terminan promoviendo o apoyando la iniciativa (lo cual contradice la hipótesis de que los

partidos que se debilitan o se vuelven obsoletos por la irrupción de la democracia directa).

También existe el riesgo de que la iniciativa se constituya (como ha sucedido en algunos estados de Norteamérica) en una herramienta de grupos de interés que buscan obtener réditos corporativos, en detrimento de otras organizaciones sociales con menor capacidad de movilización y de *lobbying*. Como contrapartida, puede obligar (dependiendo de los requisitos jurídicos de la iniciativa en cada caso) a los legisladores a debatir y a los partidos políticos y líderes a definirse públicamente sobre el tema, reforzando así los mecanismos de democracia representativa (Lissidini, 2007).

2. Los mecanismos reactivos, la derogación de una ley (algunos llaman veto) y la revocatoria de mandatos (*recall*), que puede ser de todos los cargos electos o de algunos.

En este caso, son mecanismos de defensa del ciudadano frente a la aprobación de leyes impopulares y para impedir que sigan en su cargo funcionarios públicos que son cuestionados por algún motivo. Si bien las ventajas de contar con estas herramientas son evidentes, también existen riesgos pues pueden poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de ellos o se amenaza constantemente con su utilización. Los efectos dependerán, por un lado, de las formas jurídicas que adopte la democracia directa (esto incluye no sólo a los requisitos para iniciar y aprobar propuestas, sino también las reglas respecto del financiamiento y uso de los medios de comunicación en las campañas) y, por otro, del rol que tenga la intervención gubernamental.

Respecto a la derogación de leyes, no existen suficientes casos como para hacer una evaluación de las consecuencias de su utilización

(Uruguay es el único país que utilizó este mecanismo, como lo analizamos en Lissidini, 2012). En cuanto a las revocatorias, los estudios sobre Perú (el país con mayor número de revocatorias a nivel mundial), muestran consecuencias negativas sobre la democracia representativa (Tuesta Soldevilla, 2014), aunque el análisis comparado, y en particular el de Yanina Welp (Welp y Serdült, 2014), deja entrever una complejidad mayor y la posibilidad de escenarios diferentes, dependiendo de los diseños institucionales y de los actores.

- 3. Consulta obligada (o referendo obligatorio)**, es decir, aquellas reformas que exigen ser ratificadas por los ciudadanos a través de una consulta: cuando se quiere reformar total o parcialmente una Constitución, en temas específicos (como los límites territoriales, los tratados internacionales, los procesos de paz o la subdivisión geográfica en un país). En los últimos años, también se ha incorporado la llamada “consulta previa” cuando involucra o afecta a grupos étnicos o pueblos originarios.

La consulta obligatoria es la forma clásica que asumen los referendos en muchos países (en especial los “desarrollados”) y la parálisis política puede señalarse como potencial riesgo. Es decir, ante la posibilidad de que la ciudadanía rechace una reforma, los actores políticos prefieren no proponerla, o por el contrario, puede transformarse en un recurso político para obtener réditos inmediatos, es decir, promover actitudes de corte “populistas”. Existe el peligro de que se desvirtúe el sentido de la ratificación o rechazo a la reforma, esto es, los ciudadanos votan para manifestar el apoyo o la desaprobación a un partido o líder o gobierno político, más allá del contenido de la propuesta. Respecto de los potenciales beneficios, este ejercicio obligaría a los proponentes a diseñar

reformas que estén en consonancia con los intereses mayoritarios de la ciudadanía, informar y divulgar los contenidos de la propuesta y sus méritos, fomentando así una mayor participación, más control político y un mejor involucramiento por parte de la ciudadanía en las decisiones políticas, más allá de la participación electoral. Las reformas aprobadas así cuentan con una mayor legitimidad.

La consulta previa es un derecho que parte del reconocimiento de las naciones como multiétnicas, pluriculturales y multilingües y responde al protagonismo político que adquirieron los grupos indígenas en buena parte de la región y al auge de las políticas extractivas y la explotación de recursos naturales. El diseño legal recoge el Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo (OIT) aprobado en 1989 y se ajusta a la Declaración sobre los pueblos indígenas de la Organización de Naciones Unidas de 2007. Sin embargo, el grado de disparidad e indefinición legal respecto a quiénes deben ser consultados, en qué circunstancias y con qué consecuencias legales es muy grande y existen numerosas denuncias por falta de consulta a pesar de la obligación legal de hacerlo. Se han realizado consultas al menos en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú.

Por el contrario, **la democracia directa promovida por los poderes del Estado**, y en particular por el presidente (habitualmente denominado “plebiscito”), encierra más peligros que potenciales beneficios. Existe el riesgo de que hagan un uso “político”, es decir, que utilicen a la consulta con fines demagógicos, partidarios, autoritarios o legitimantes. En los casos en que no es necesaria la aprobación del Congreso para convocar a los ciudadanos de manera directa, es probable que el objetivo presidencial sea justamente eludir el debate parlamentario. Cuando esto sucede, el riesgo es que se debiliten los mecanismos de representación o que entren en conflicto con los mecanismos de democracia directa.

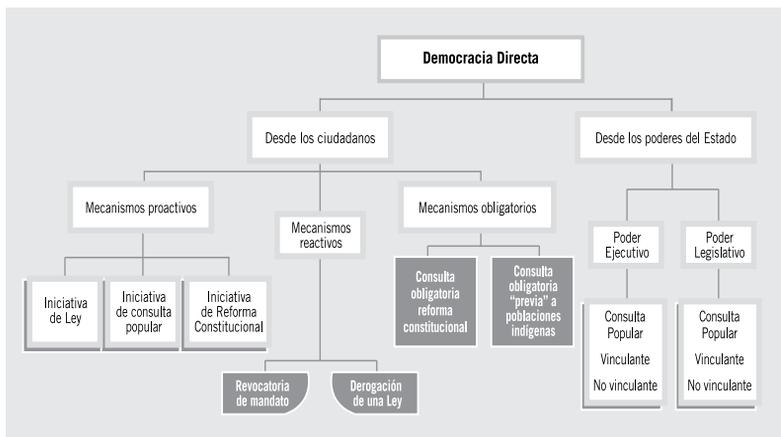
Por otra parte, el presidente puede convocar a un referendo buscando legitimidad política más allá del tema concreto de la consulta, desvirtuando así el sentido del mecanismo, plebiscitando entonces su persona más que un proyecto político concreto. Una forma de limitar o atenuar estos efectos es separar en el tiempo el ejercicio de la democracia directa de las elecciones nacionales; de esta manera no se “contaminan” las convocatorias.

La potestad de convocar a una consulta en manos del Congreso parecería, en principio, no tener demasiados beneficios ni riesgos. Si se piensa que los parlamentos representan a los ciudadanos, podría dudarse del sentido de una consulta popular, a menos que se planteen cuestiones sobre las cuales los partidos no representan la opinión de los ciudadanos, por ejemplo, frente a dilemas éticos que “atravesan” a las agrupaciones políticas (como la despenalización y legalización del aborto y de la eutanasia). Si, por el contrario, los diputados y senadores no representan (como deberían) a los ciudadanos, podría objetarse la legitimidad de la convocatoria parlamentaria. Por otra parte, un proyecto de reforma aprobado por el Congreso que no recibiera el apoyo ciudadano pondría en cuestión el sistema político y en particular la capacidad de representar de los partidos. En los hechos, son muy escasos los ejercicios de democracia directa convocados por Congresos, salvo cuando el plebiscito es de carácter obligatorio.

En forma de esquema, presentamos en el Gráfico N.º 1 los mecanismos de democracia directa que analizamos en cada uno de los países:

Gráfico N.º 1

Mecanismos de democracia directa



Fuente: Elaboración propia.

A partir de estas dimensiones se elaboró un Índice (ver Tabla N.º 1) de democracia directa (DD) para América Latina. Para cada uno de los 18 países estudiados se buscó en la legislación la existencia o ausencia de cada uno de los mecanismos de democracia directa. En caso de existir la variable referente al mecanismo, tomó valor 1 y, en caso de estar ausente completamente el valor para dicho mecanismo, fue 0 (valores intermedios representan situaciones de existencia incompleta del mecanismo).

Una vez identificada la existencia o ausencia de todos los mecanismos en cada uno de los países, se conformó un índice de democracia indirecta desde "abajo" que varía entre 0 (ausencia total de DD desde "abajo") y 7 (existencia de todos los mecanismos); y un índice de democracia directa desde "arriba" que varía entre 0 y 2. La suma de los subíndices da como resultado el índice de democracia directa de América Latina, que varía entre 0 y 9.

Tabla N.º 1

Índice de democracia directa componente y valores

	Dimensión	Variabes	Rango de Dimensiones	Subíndices	Índice DD
Desde “abajo“	Mecanismos proactivos	Iniciativa Legislativa	0–3	0–7	0–9
		Consulta popular			
		Iniciativa constitucional			
	Mecanismos reactivos	Derogación de Ley o Tratado	0–2		
		Revocatoria de mandato			
	Mecanismos de consulta	Reformas constitucionales	0–2		
Consulta previa					
Desde “arriba“	Potestades del Poder Ejecutivo o presidente	Consulta popular vinculante o no vinculante	0–1	0–2	
	Potestades del Poder Legislativo o Congreso	Consulta popular vinculante o no vinculante	0–1		

Fuente: Elaboración propia.

Los valores del índice y subíndices para cada uno de los países se puede observar en la Tabla N.º 2 y Gráfico N.º 2. Los países con valores más bajos en el índice son El Salvador y Chile y los países con valores más altos son Venezuela y Ecuador. A continuación se analizarán los resultados en base a los dos subíndices.

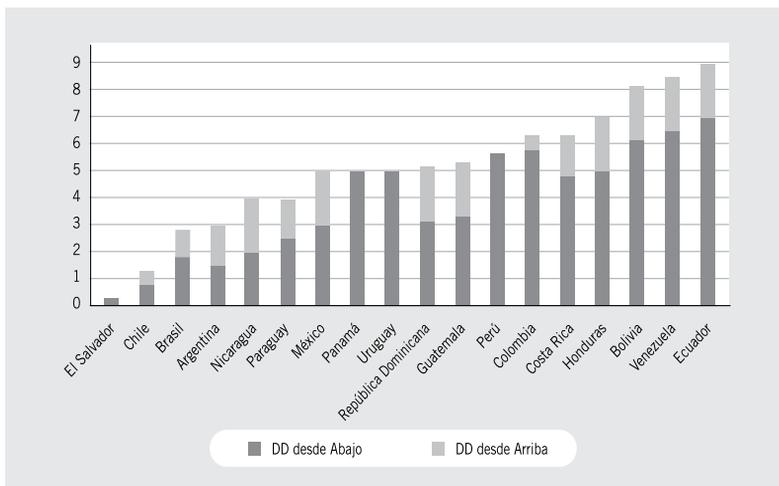
Tabla N.º 2
Índice de Democracia Directa de América Latina

País	DD desde Abajo	DD desde Arriba	IDD
El Salvador	0,33	0	0,33
Chile	0,83	0,5	1,33
Brasil	1,83	1	2,83
Argentina	1,5	1,5	3
Nicaragua	2	2	4
Paraguay	2,5	1,5	4
México	3	2	5
Panamá	5	0	5
Uruguay	5	0	5
República Dominicana	3,16	2	5,16
Guatemala	3,33	2	5,33
Perú	5,66	0	5,66
Colombia	5,83	0,5	6,33
Costa Rica	4,83	1,5	6,33
Honduras	5	2	7
Bolivia	6,16	2	8,16
Venezuela	6,5	2	8,5
Ecuador	7	2	9

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de las Constituciones y legislaciones respectivas.

Gráfico N.º 2

Índice de Democracia Directa de América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de las constituciones y legislaciones respectivas.

Democracia directa desde “abajo”

El índice “desde abajo” (Tabla N.º 3 y Gráfico N.º 3) muestra que las Constituciones que cuentan con más mecanismos de democracia directa son Ecuador, Venezuela y Bolivia. En estos tres países la ampliación de la democracia directa fue realizada en contextos de gobiernos de izquierda. Sin embargo, si incluimos a Colombia (la cual está muy cerca de estos tres países), podemos formular la hipótesis de que dicha ampliación se debe al accionar de asambleas constituyentes más que a la ideología de los gobernantes: en los cuatro casos –Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela– forman parte de lo que se ha dado en llamar “el nuevo constitucionalismo” o la refundación constitucional.

En el caso de Colombia, la convocatoria a la Asamblea Constituyente fue producto de las movilizaciones de estudiantes y de otros sectores que promovieron la inclusión, en las elecciones legislativas de 1990, de la llamada “séptima papeleta”, que consistió en depositar un voto adicional en las elecciones parlamentarias y municipales de 1990, permitiendo a la ciudadanía pronunciarse a favor o en contra de una Asamblea Constituyente (los otros seis votos fueron para escoger Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Gobernadores y Alcaldes)¹¹. El Gobierno Nacional cambió el sentido de la Asamblea Nacional Constituyente por una Asamblea Nacional Constitucional, restringiendo así su alcance y contenido, por cuanto la primera supone un total ejercicio de soberanía y la segunda limita a la Asamblea a temas preacordados y prohíbe tratar otros. Sin embargo, el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia le dio carácter de Asamblea Nacional Constituyente. La dinámica que se instauró en la Asamblea Constituyente y el nuevo diseño institucional modificó significativamente tanto la organización como el funcionamiento de los partidos políticos colombianos (Bejarano y Pizarro, 2001).

En el caso de Bolivia, fueron los principales movimientos sociales e indigenistas quienes, en 2000, promovieron establecer un sistema institucional “originario” que modificara toda la legislación a través de un proceso de Asamblea Constituyente. Sobre esta base, y de acuerdo con una concepción indigenista de la historia que presupone una relación especial con la tierra, la importancia de la comunidad y el retorno al pasado, se buscó estructurar una nueva Carta Fundamental (Soto Barrientos, 2014).

11 La iniciativa, promovida por estudiantes de varias universidades, no sólo no estaba prevista, sino que la Constitución de 1957 expresamente prohibía las consultas populares.

En Ecuador, la Asamblea Constituyente surgió de la iniciativa del presidente Rafael Correa y el objetivo fue, según Alberto Acosta (quien participó de dicha Asamblea),

generar un nuevo texto constitucional para construir una democracia activa, radical y deliberativa orientada a consolidar y garantizar los derechos civiles, políticos, sociales y colectivos. En su mira está propiciar un modelo participativo a través del cual todos los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer el poder, formar parte de la toma de decisiones públicas y controlar la actuación de sus representantes políticos. Definir instrumentos, normas y procedimientos que controlen y fiscalicen la actuación de la administración pública para la obligatoria rendición de cuentas y para que los tribunales electorales, las cortes de Justicia, los organismos de control y el Parlamento no sigan siendo cuevas de las mafias políticas vinculadas al poder económico de la oligarquía y de la banca. Generar un Estado descentralizado que transfiera no sólo competencias sino recursos y poder de decisión para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, dinamizar la economía local y acabar con el centralismo excluyente e ineficiente. Reducir el hiperpresidencialismo neoliberal, plasmado en la Constitución de 1998, implicó, por igual, dismantelar aquellos mecanismos que alientan el chantaje y las prácticas mafiosas desde el Parlamento, que se extienden a los diversos tribunales de control republicano como el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Constitucional, la Fiscalía, la Procuraduría de la Nación (Acosta, 2009).

Más allá de los logros objetivos de esta reforma, lo cierto es que esta Asamblea constituyó la instancia más democrática en la historia constitucional ecuatoriana, pues aunque la mayoría de los cupos (80 de 130) fueron obtenidos por el oficialismo en las elecciones respectivas, las organizaciones sociales cumplieron un rol protagónico.

Algo similar sucedió en el caso de la Asamblea Constituyente de Venezuela, promovida por el presidente Hugo Chávez, quien también convocó a una consulta previa (en ambos casos, legalmente no prevista). Al igual que en caso ecuatoriano, la oposición tuvo escasa participación, pero las diversas organizaciones de la sociedad civil cumplieron un rol fundamental a la hora de incluir los capítulos referidos a la ampliación de los derechos humanos y la participación ciudadana. En ambos casos, las reformas constitucionales fueron ratificadas por amplia mayoría en consultas posteriores.

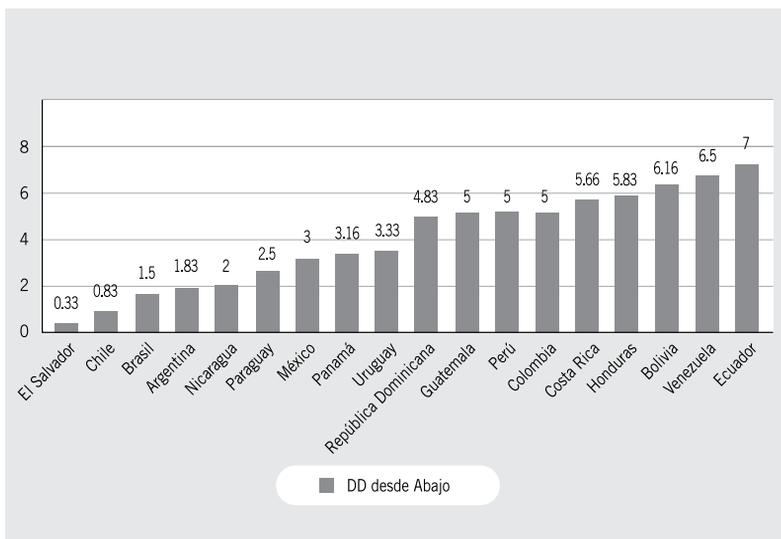
En definitiva: las Constituciones que más democracia directa “desde abajo” incluyen son producto de Asambleas Constituyentes más participativas y democráticas (en sus respectivas historias). En todos los casos hay un reconocimiento de la diversidad pluriétnica y multicultural, son constituciones laicas o con igualdad de las diversas religiones, logran una ampliación de derechos sociales y mecanismos de amparo y tutela de los mismos, así como de institutos que suponen un mayor control público.

De cualquier manera, vale enfatizar que prácticamente todas las Constituciones –con excepción de Chile y El Salvador– contemplan algún mecanismo de democracia directa para los ciudadanos. En el caso de Chile, se mantiene la Constitución aprobada por la dictadura militar y, si bien hubo reformas constitucionales en 2005 que removieron los legados autoritarios, no se hizo una Asamblea Constituyente ni se ampliaron los derechos. Respecto a El Salvador, la Asamblea Constituyente no fue democrática: no convocó a las organizaciones sociales, ni a grupos opositores. Básicamente fue debatida por sectores de centro-derecha y derecha del espectro político: Arena, nacido de escuadrones de la muerte; el PDC, cuyos líderes eran de centro derecha; el PCN, partido de los militares; y Paisa, de derecha, nacido de una ruptura en el PCN. El debate trascurrió a puerta cerrada, en un contexto signado por el

conflicto armado interno (con fuerte presencia del FMLN y del apoyo de Estados Unidos a la contra revolución). En los dos casos, el monopolio de la representación se concentró en los partidos políticos.

Gráfico N.º 3

Índice de democracia directa desde “abajo”



Fuente: Elaboración propia.

Tabla N.º 3
Índice de democracia directa desde “abajo”

País	Iniciativa legislativa	Consulta popular	Iniciativa Const.	Mec. Proactivos	Derogación de Ley o Tratado	Revocatoria de mandato	Mec. reactivos	Reformas const.	Consulta previa	Mec. consultivos	Índice desde “abajo”
Argentina	1	0	0	1	0	0	0	0	0,50	0,50	1,5
Bolivia	1	1	1	3	0,5	1	1,5	0,66	1	1,66	6,2
Brasil	1	0	0	1	0	0	0	0,33	0,50	0,83	1,8
Chile	0	0	0	0	0	0	0	0,33	0,50	0,83	0,8
Colombia	1	1	1	3	1	0,5	1,5	0,33	1	1,33	5,8
Costa Rica	1	1	1	3	1	0	1	0,33	0,50	0,83	4,8
Ecuador	1	1	1	3	1	1	2	1	1	2	7
El Salvador	0	0	0	0	0	0	0	0,33	0	0,33	0,3
Guatemala	1	0,5	1	2,5	0	0	0	0,33	0,50	0,83	3,3

País	Iniciativa legislativa	Consulta popular	Iniciativa Const.	Mec. Proactivos	Derogación de Ley o Tratado	Revocatoria de mandato	Mec. reactivos	Reformas const.	Consulta previa	Mec. consultivos	Índice desde "abajo"
México	1	1	0	2,0	0	0	0	0	1	1	3
Nicaragua	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	2
Panamá	1	1	1	3	0	0,5	0,5	1	0,50	1,50	5
Paraguay	1	0	1	2	0	0	0	0	0,50	0,50	2,5
Perú	1	1	1	3	1	0,5	1,5	0,66	0,50	1,16	5,7
R, Dominicana	1	1	0	2	0	0	0	0,66	0,50	1,16	3,2
Uruguay	1	0	1	2	1	0	1	1	1	2	5
Venezuela	1	1	1	3	1	0,5	1,5	1	1	2	6,5
Honduras	1	1	1	3	1	0	1	0	1	1	5

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de las Constituciones y legislaciones respectivas

Nota: Uruguay tiene el valor máximo en la dimensión consulta previa ya que no presenta población indígena.

Democracia directa desde “arriba”

Por las razones expresadas anteriormente, en este caso se valora como positiva la ausencia de mecanismos de democracia directa de tipo “plebiscitaria”. Bolivia, Ecuador y Venezuela (a diferencia de Colombia) registran la máxima calificación y es quizás un indicador de la permanencia de cierta estructura constitucional que continúa dándole prioridad al poder Ejecutivo, en detrimento del Legislativo y de los ciudadanos. Si a ello le sumamos que en los tres casos se aprobó la reelección y se la llevó a cabo, podríamos estar ante un proceso limitado de efectiva refundación, o al aprobarse la reelección (no prevista originalmente en ninguna de las tres Constituciones), de un retroceso en el proceso de democratización. De hecho, en el caso de Venezuela ya no es posible definir al gobierno de Nicolás Maduro como “democrático” y en el caso de Ecuador, el repliegue en materia de participación ciudadana ha sido evidente. Como señala Alberto Acosta:

uno de los espíritus básicos de la Constitución de Montecristi fue dejar atrás la larga noche de la partidocracia, en donde se perennizaban los distintos caciques que controlaban los partidos y los movimientos políticos. No solo se pretendía impedir la reelección indefinida para presidente y vicepresidente, sino para alcaldes, prefectos, asambleístas. Este es un reclamo no solo de Montecristi sino de mucho tiempo atrás que el pueblo había planteado cuando hablaba de la participación ciudadana (...) Este Gobierno, aprovechando la mayoría que tiene en la Asamblea Nacional y la sumisión de la Corte Constitucional, quiere terminar los principios básicos de la Constitución para seguir profundizando este Régimen más autoritario. Se está viviendo un proceso de metamorfosis. La revolución ciudadana se está transformando en la restauración conservadora (Ecuavisa, 2014).

En el caso venezolano, la propuesta de reforma constitucional de 2007 suponía un retroceso en materia de participación ciudadana pues se modificaba la definición del “poder popular”: dicho poder pasa a ser dependiente (en relación al financiamiento) del Ejecutivo; se elevaban las firmas requeridas para que los ciudadanos convoquen a referendo, reforma constitucional, derogación de ley y revocatoria de mandato; y se amplían los poderes del presidente, entre otros aspectos. Aunque la reforma fue rechazada en la consulta popular, buena parte de las propuestas del gobierno fueron aprobadas por la mayoría oficialista en el Congreso, desoyendo la voluntad popular expresada en las urnas.

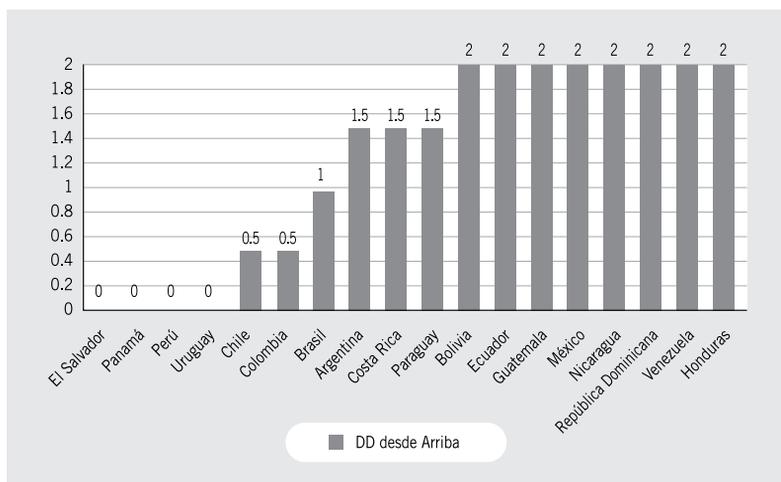
El caso boliviano es más complejo, y, como señala Pablo Stefanoni (2014a), en Bolivia conviven: un discurso de “socialismo comunitario”, con políticas extractivistas y neodesarrollistas. Algo similar ocurre con las políticas de participación ciudadana, en la cual hay marchas y contramarchas¹².

En estos tres casos, por otra parte, se observa que el aumento de la democracia directa desde abajo se dio en la misma medida que desde arriba. Pero a diferencia de lo que observamos en el índice desde abajo –en el cual la mayoría de los países aumentaron la participación ciudadana– varias Constituciones latinoamericanas registran cero, o casi cero, en lo que respecta al plebiscito: Uruguay, Perú, Panamá, El Salvador, Colombia y Chile (Gráfico N.º 4 y Tabla N.º 4).

12 El grupo opositor Movimiento Sin Miedo (MSM) presentó a la Asamblea Legislativa dos proyectos de ley: uno destinado a profundizar los institutos de la democracia directa y participativa, como el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, el cabildo y la consulta previa; el otro para modificar la Ley 026 de Régimen Electoral y permitir el voto afirmativo y el voto blanco como votos válidos, sin éxito.

Gráfico N.º 4

Índice de democracia directa desde “arriba”



Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de las Constituciones y legislaciones respectivas.

Tabla N.º 4

Índice de democracia directa desde “arriba”

País	Consulta popular vinculante o no vinculante		IDD2
	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	
Argentina	0,5	1	1,5
Bolivia	1	1	2
Brasil	0	1	1
Chile	0,5	0	0,5
Colombia	0,5	0	0,5



País	Consulta popular vinculante o no vinculante		IDD2
	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	
Costa Rica	0,5	1	1,5
Ecuador	1	1	2
El Salvador	0	0	0
Guatemala	1	1	2
México	1	1	2
Nicaragua	1	1	2
Panamá	0	0	0
Paraguay	0,5	1	1,5
Perú	0	0	0
República Dominicana	1	1	2
Uruguay	0	0	0
Venezuela	1	1	2
Honduras	1	1	2

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de las Constituciones y legislaciones respectivas.

Democracia directa, su legislación y otras leyes

En este ítem se analiza comparativamente la fecha de inclusión de los mecanismos de democracia directa en la Constitución, la legislación respectiva (cuando existe) y la incorporación de otros mecanismos de participación ciudadana. Los objetivos son varios: en primer lugar, tratar de hallar alguna hipótesis explicativa respecto a por qué se incluyen

estos mecanismos en América Latina en un determinado período. En segundo lugar, confirmar si efectivamente existe la legislación que permite poner en funcionamiento el mecanismo, y cuánto tiempo media entre la aprobación constitucional y la legislación. En tercer lugar, observar si esa voluntad política de aumentar la participación ciudadana se acompaña de otras medidas legales en otros aspectos, en particular en relación al control político de las cuentas públicas. La información se resume en el Cuadro N.º 3.

A partir del resumen de la información, se observa que prácticamente todas las Constituciones incluyen o amplían sus mecanismos de democracia directa a partir de finales de la década del noventa y especialmente en la primera y segunda década de 2000, siendo las últimas República Dominicana (2010) y México (2012). La excepción más notable es Uruguay, que en 1917 llevó a cabo su primera consulta popular y en 1934 la institucionalizó (las razones de dicha excepcionalidad se analizan en Lissidini, 1998). Si bien el trasfondo de la crisis de representación –o más precisamente el déficit democrático al que se alude en la introducción de este trabajo– está presente en buena parte de las motivaciones de las reformas constitucionales de los últimos años, las demandas sociales por una mayor participación en las decisiones públicas son también parte de la explicación.

El “retorno de la política” que trajo aparejado el post-neoliberalismo supuso una revalorización de la participación ciudadana, más allá de las dimensiones electorales de la política. Aunque se registra menos interés en los partidos políticos y en las elecciones, ello no supone, como ya se mencionó, un desinterés en “la política”. Otro aspecto a resaltar es que si bien los gobiernos de “izquierda” tienen a una mayor propensión a introducir mecanismos de participación, de ninguna manera es una variable que lo explica totalmente. Los recientes casos de inclusión (México y República Dominicana) muestran justamente

que los gobiernos de centro y centro derecha también están dispuestos a incluir o al menos tolerar la democracia directa y la participación ciudadana.

En cuanto a la reglamentación de los mecanismos de democracia directa en las Constituciones, se observa una ausencia total o parcial de legislación en algunos países (Bolivia para la iniciativa legislativa, Panamá y República Dominicana para la democracia directa en general). En la mayoría del resto de los países median varios años entre la introducción en la Constitución y la legislación respectiva; en algunos, la reglamentación se realiza frente al accionar de la iniciativa ciudadana o incluso después de su utilización (como fue el caso de la revocatoria de mandato en Venezuela y Costa Rica luego de la iniciativa de derogar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos). En promedio se demora casi 5 años entre la reforma constitucional y su legislación, lo cual podría ser un indicador de la escasa voluntad política del gobierno de turno de poner en marcha los mecanismos. En buena parte de los países, los Congresos o Asambleas que aprueban la democracia directa no suelen ser los mismos que luego la legislan.

En relación a los otros mecanismos de participación ciudadana, también es notable el aumento y diversidad de instrumentos que se introducen en periodos recientes. Esta inclusión responde en alguna medida a la preocupación de los organismos multilaterales por aumentar los mecanismos de *accountability*, en particular con el objetivo de incremenar la transparencia y control de las cuentas públicas (y combatir la corrupción). Asimismo, se busca promover un mayor protagonismo a los ciudadanos en el marco de los gobiernos locales (municipios e intendencias), como respuesta a las críticas ciudadanas y las denuncias de los medios respecto a la corrupción.

Cuadro N.º 3

Democracia directa y otros mecanismos de participación en América Latina:
inclusión, ampliación y legislación (1978-2014)

Giro a la izquierda y reelección				
País	Año	Tipo de mecanismo (DD o PC)*	Tipo de reforma	Contenido
Argentina	1994	DD	Constitucional	
	1996	DD	Ley (24.747)	Reglamenta la iniciativa popular.
	2001	DD	Ley (25.432)	Reglamenta la consulta popular vinculante y no vinculante.
Bolivia	2009	DD	Constitucional	
	1989	DD	Constitucional	
Chile	1990	DD	Ley (18.963)	Inclusión de plebiscitos comunales. Modificó la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°18.685) y la Ley Orgánica Constitucional 31 (Ley N°18.825).
	1993	PC	Ley (19.253)	Establecimiento de normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, abriendo un espacio a la inclusión participativa de grupos minoritarios en la República de Chile.
	1997	PC	Ley (19.418)	Sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias. Es el instrumento legal que regula la creación, el funcionamiento y la disolución de las organizaciones sociales de carácter comunitario.

País	Año	Tipo de mecanismo (DD o PC)*	Tipo de reforma	Contenido
Chile	1999	DD	Ley (19.602)	Modificación nuevamente a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Rebaja del porcentaje de ciudadanos requeridos para un plebiscito de iniciativa ciudadana, la ampliación del campo de materias susceptibles de plebiscito comunal (siempre y cuando se trate de materias "propias de la esfera de competencia municipal") y la obligatoriedad para el alcalde de dictar el decreto de convocatoria a plebiscito dentro del plazo de diez días contados desde la recepción oficial del requerimiento de los dos tercios del concejo.
	2001	PC	Ley (18.692)	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que provee mecanismos de participación de las respectivas comunas, fijando mecanismos de participación ciudadana dentro de la estructura estatal y creando espacios claros en los mismos.
Colombia	1991	DD	Constitucional	
	1994	DD	Ley (134)	Ley de participación ciudadana: establece las normas por las que se regirá la participación ciudadana de las organizaciones de la sociedad civil, regulando los mecanismos de iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.
	2003	PC	Ley (695)	Determina los objetivos y funciones del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia.
	2003	PC	Ley (850)	La Ley de Veedurías Ciudadanas establece un mecanismo que permite a los ciudadanos o diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública sobre los recursos públicos, y respecto a las autoridades.
	2008	PC	Decreto (4.580)	Establece como uno de los diversos objetivos y funciones del Ministerio del Interior y de Justicia el de formular la política de gobierno en materias relativas a la participación ciudadana.

País	Año	Tipo de mecanismo (DD o PC)*	Tipo de reforma	Contenido
Costa Rica	1998	PC	Decreto (27.485)	Creación la Oficina de la Sociedad Civil del Ministerio de Ambiente y Energía para la conservación del ambiente, para regular y fomentar la participación de la sociedad civil en dicho proceso.
	2002	DD	Constitucional	
	2006	DD	Ley (8.941)	Ley de reglamentación de la iniciativa popular.
Ecuador	2007	PC	Decreto (133)	Creación de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, con el fin de aglutinar a diversas organizaciones y promover su participación en los procesos de toma de decisiones.
	2008	DD	Constitucional	
	2009	DD	Ley Orgánica Electoral	Código de la democracia, entre otras cuestiones; reglamenta las consultas populares nacionales, referéndum y revocatorias del mandato de cargos nacionales y todos los aspectos referidos a las instancias electorales.
	2010-2011	DD	Ley de Participación Ciudadana	Reglamenta la iniciativa popular normativa; el referéndum; la consulta popular y la revocatoria del mandato
	1983	DD	Constitucional	
El Salvador	1993	PC	Decreto (732)	Promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones para la formulación y evaluación de los planes de ordenamiento territorial.
	1998	PC	Decreto (74)	Ley de Creación para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios contribuye en la promoción de la participación ciudadana y establece mecanismos para dicha participación.

País	Año	Tipo de mecanismo (DD o PC)*	Tipo de reforma	Contenido
El Salvador	1998-2000	PC	Decreto (233-1998), Ley de Medio Ambiente y Decreto (17-2000)	Promulgan una serie de mecanismos que promueven la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas públicas vinculadas con el medio ambiente. El Decreto 233 fija el apoyo y complementación que la sociedad civil puede brindar en la gestión pública del medio ambiente, en el mismo sentido el Decreto No. 17 establece diversos mecanismos de consulta con la sociedad civil previamente a la aprobación de políticas.
Guatemala	1985	DD	Constitucional	Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos; reglamentación, entre otros temas, la consulta popular.
	2004	DD	Ley	Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural promueve la participación de la población maya, xinka, garífunas y no indígena a través de la conformación de un Sistema de Consejos de Desarrollo cuya función es la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios.
	2002	PC	Decreto (11)	Mecanismos de participación ciudadana, reglamenta el referéndum, el plebiscito y la iniciativa de Ley Ciudadana
Honduras	2011	DD	Constitucional	Ley del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) promueve la protección del medio ambiente y la participación ciudadana en los mecanismos de protección establecidos por dicha ley. Esta Ley crea, como instancias de participación ciudadana, a los Consejos Consultivos Comunitarios Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
	2013	DD	Ley	La Ley General de Desarrollo Social establece como uno de los objetivos de la política nacional garantizar formas de participación en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social
	2007	PC	Decreto (98)	Ley
México	2004	PC	Ley	Constitucional
	2012	DD	Constitucional	

País	Año	Tipo de mecanismo (DD o PC)*	Tipo de reforma	Contenido
México	2014	DD	Ley	Ley federal de consulta popular reglamenta los mecanismos de consulta.
	1995	DD	Constitucional	
	1997	PC	Ley (40)	La Ley No. 40 sobre Municipios desarrolla los principios sobre la participación ciudadana establecidos en la Constitución.
	1997	DD	Ley (269)	Sobre Iniciativa Ciudadana de Leyes se creó como un mecanismo que otorga al ciudadano el derecho de iniciativa; es decir, dar inicio al proceso de formación de la ley.
Nicaragua	2003	PC y DD	Ley (475)	Ley de Participación Ciudadana regula la participación: 1. La iniciativa ciudadana en general para el caso de las normas de ámbito nacional, regional autónomo y local. 2. La consulta ciudadana de normas en la fase del dictamen, en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local. 3. Las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local. 4. Las asociaciones de mujeres y jóvenes en el ámbito nacional, gremiales, sectoriales, sociales, organizaciones de mujeres y jóvenes en el ámbito local. 5. La consulta ciudadana en el ámbito local; incluye además instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Esta ley determina que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos está encargada de la promoción y defensa de la participación ciudadana.
	2012	DD	Ley Electoral (331)	Regula el plebiscito y el referéndum, entre otros temas.
	2000	PC	Ley (38)	Reglamenta la consulta, denuncia o queja que se pueda presentar ante una autoridad administrativa.
Panamá	2002	PC	Ley (6)	Establece mecanismos de participación ciudadana para el control y transparencia de administración pública.
	2004	DD	Constitucional	

País	Año	Tipo de mecanismo (DD o PC)*	Tipo de reforma	Contenido
Panamá		DD	Existe un proyecto de reglamentación no aprobado aún que regula a los MDD.	
	1992	DD	Constitucional	
	1996	DD	Ley (834)	Reglamenta el referéndum y la iniciativa popular.
Paraguay	2000	PC	Ley (1561)	Crea el Sistema Nacional, el Consejo Nacional y la Secretaría de Ambiente como instancia deliberativa, consultiva y definidora de la política ambiental nacional, incluye organizaciones ambientalistas no gubernamentales sin fines de lucro.
	2010	DD	Ley (3966)	Ley Orgánica Municipal promueve la participación ciudadana en la gestión municipal, el desarrollo de las asociaciones ciudadanas para la realización de actividades de interés municipal al igual que la libertad de asociación y el acceso a la información.
Perú	1993	DD	Constitucional	
	1994	DD	Ley (26300)	Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos regula el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos a través de diversos mecanismos: iniciativa de reforma constitucional; iniciativa en la formación de las leyes; el referéndum; y la iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales. Con respecto a los derechos de control, se destacan los mecanismos de revocatoria de autoridades; remoción de autoridades; y la demanda de rendición de cuentas.
	2003	PC	Ley (28056)	Establece el marco del presupuesto participativo, y promueve el desarrollo de mecanismos y estrategias para la participación de la sociedad civil en la programación del presupuesto, y en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.
	2004	PC	Ley	La Ley General de Desarrollo Social establece como uno de los objetivos garantizar formas de participación en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

País	Año	Tipo de mecanismo (DD o PC)*	Tipo de reforma	Contenido
Perú	2006	DD	Ley (8491)	Ley de Iniciativa Popular reglamenta todo lo referido a la presentación de leyes por los ciudadanos.
República Dominicana	2003	PC	Decreto (39)	Establece un mecanismo de control ciudadano en lo concerniente a los gastos públicos. Determina que las Comisiones de Auditoría Social permiten que los ciudadanos comunitarios pueden vigilar y ejercer el control sobre las obras que se construyen con fondos públicos.
	2010	DD	Constitucional	
Uruguay	1967	DD	Constitucional	
	1989	DD	Ley (16017)	Ley de Elecciones, entre otros aspectos, modifica la reglamentación sobre el plebiscito y el referéndum
	2000	DD	Ley (17244)	Recurso de referéndum contra las leyes modifica el mecanismo para que la ciudadanía pueda derogar una ley.
	1999	DD	Constitucional	
Venezuela	2001	PC	Ley	Ley Orgánica del Poder Ciudadano afirma que el poder ciudadano forma parte del poder público nacional y se ejerce por el Consejo Moral Republicano, el cual es su órgano de expresión, integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General de la República y el Contralor o Contralora General de la República.
	2007	DD	Resolución CNE (070327)	Reglamenta el referéndum revocatorio.

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de las Constituciones y leyes. La información de MPP se realizó fundamentalmente en base al informe de la OEA (2012). Para el caso chileno se consultó Navea y Sepúlveda (2013).

Nota: * DD = Democracia Directa; PC = Participación Ciudadana.

Actores y efectos de la democracia directa en América Latina: 1978-2014

Siguiendo con la propuesta presentada en los puntos anteriores, se relevaron todas las consultas populares con carácter nacional llevadas a cabo en América Latina entre 1978 y 2014. En el Cuadro N.º 4 se resume la información, clasificando la consulta según quien la haya iniciado: el poder Ejecutivo, el poder Legislativo, los ciudadanos o haya tenido carácter obligatorio. En segundo lugar, se diferencian las consultas por tipo de régimen: democrático o autoritario (en sentido mínimo, es decir: ausencia o presencia de elecciones democráticas).

También se toma en consideración la posición ideológica de los actores que promueven la consulta: izquierda, centro y derecha. Para tal clasificación, se relevó la opinión de expertos en cada país y el autopoicionamiento de los actores en cuestión (a partir de fuentes secundarias, especialmente los discursos y opiniones vertidas en los medios de comunicación y en los documentos oficiales de las organizaciones partidarias y sociales). ¿Cuáles son los efectos de las consultas y cuáles los países con mayor ejercicio de democracia directa?

1. La primera observación que surge del Cuadro N.º 4 es que no han habido muchas convocatorias nacionales (52 en total), aunque dicha observación hay que matizarla si tomamos en consideración la relativa “novedad” de la democracia directa en América Latina (con la excepción ya mencionada de Uruguay).

Cuadro N.º 4

Consultas populares en América Latina: 1978-2014*

Tipo de iniciativa	Tipo de régimen	Posición ideológica	País	Año	Gobierno	
Presidencial	Democrático	Derecha	Costa Rica	2007	Osar Arias	
			Colombia	2003	Álvaro Uribe	
			Ecuador	1986	León Febres Cordero	
				1997	Fabián Alarcón	
				1994	Sixto Durán	
				1995	Sixto Durán	
		Centro	Argentina	1984	Raúl Alfonsín	
			Bolivia	2004	Carlos Mesa	
			Colombia	1997	Ernesto Samper	
			Brasil	1993	Itamar Franco	
			Ecuador	2006	Alfredo Palacio	
		Izquierda	Ecuador	2007	Rafael Correa	
				2011		
			Venezuela	1999	Hugo Chávez	
			2000	Hugo Chávez		
		No democrático		Chile	1980	Augusto Pinochet
					1988	
					1989	
				Ecuador	1978	Junta Militar
				Panamá	1983	Ricardo de la Escriella
			Perú	1993	Alberto Fujimori	
			Uruguay	1980	Junta Militar	

Tipo de iniciativa	Tipo de régimen	Posición ideológica	País	Año	Gobierno
Legislativa	Democrático	Centro	Bolivia	2008	Evo Morales
		Izquierda	Brasil	2005	Lula Da Silva
Ciudadana	Democrático	Derecha	Bolivia	2006	Evo Morales
		Centro-Derecha	Uruguay	2014	José Mujica
			Venezuela	2004	Hugo Chávez
		Centro	Perú	2010	Alan García
			Centro-Izquierda	Uruguay	1989
		1992			
		1994			
				2004	Jorge Batlle
		Izquierda	Uruguay	1989	Julio María Sanguinetti
				1994	Luis Alberto Lacalle
1999	Julio María Sanguinetti				
2003	Jorge Batlle				
2009	Tabaré Vázquez				

Tipo de iniciativa	Tipo de régimen	Posición ideológica	País	Año	Gobierno
Obligatoria	Democrático	Derecha	Panamá	1992	Guillermo Endara
				1998	Pérez Balladares
				2006	Martín Torrijos
		Centro	Guatemala	1994	Ramiro León Carpio
				1999	Álvaro Arzúa
			Uruguay	1994	Luis Alberto Lacalle
				1996	Julio María Sanguinetti
				1999	
				Izquierda	Bolivia
		Uruguay	2009		Tabaré Vázquez
		Ecuador	2011		Rafael Correa
			2008		
		Venezuela	1999		Hugo Chávez
2007	Hugo Chávez				
2009	Hugo Chávez				

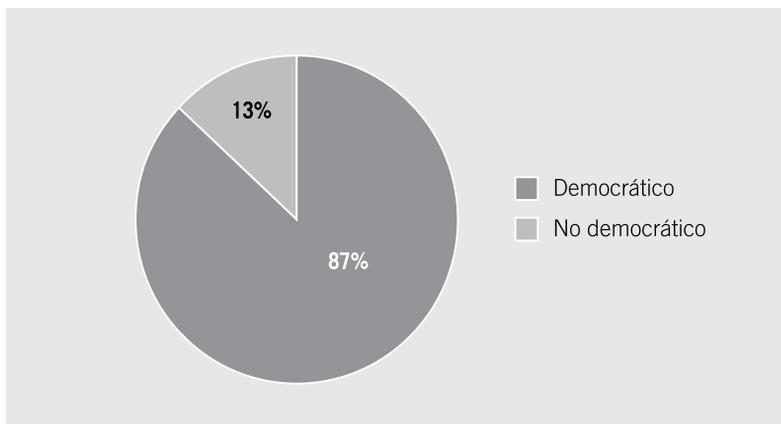
Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de los organismos electorales y consulta a expertos en cada uno de los países

Nota: *No se incluyen las consultas de carácter local, las "consultas previas", ni las iniciativas legislativas.

2. En segundo lugar (Gráfico N.º 5), las consultas son mayoritariamente promovidas por los gobiernos democráticos: sólo el 13% fue llevado a cabo en contextos autoritarios. Uno de los países que registra más consultas en contextos dictatoriales es Chile: 1980, 1988 y 1989. De los tres plebiscitos, la dictadura sólo habría ganado uno, aunque existen muchas dudas sobre la legitimidad de ese resultado. La derrota militar en la de 1988, consulta en la cual participó más el 96,6% de los habilitados para votar, significó el comienzo de la apertura hacia la transición democrática. Algo similar sucedió en el plebiscito de 1980 en Uruguay: el rechazo a la consulta popular significó el inicio de la transición a la democracia. En Panamá, la consulta realizada en 1983 también llevó, esta vez mediante la ratificación del referéndum, a una apertura democrática y a la democratización del cuerpo jurídico electoral. En lo que respecta a Perú (1993), el presidente Alberto Fujimori, quien diera un autogolpe, convocó a una Asamblea Constituyente con escasa legitimidad, pero la consulta popular ratificó por escaso margen (52% a 48%) la reforma promovida por él.

Gráfico N.º 5

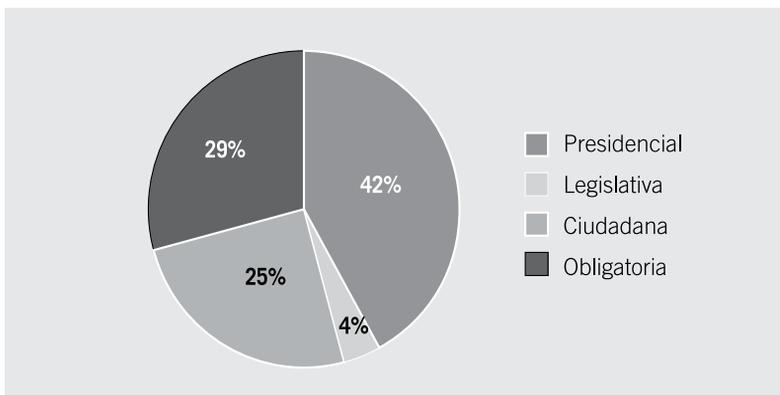
Tipo de régimen



3. Los datos del Gráfico N.º 6 confirman la preocupación mencionada en el punto dos de este trabajo: la mayoría (42%) fue convocada por los presidentes en funciones, y sólo el 25%, por la ciudadanía. El resto fueron fundamentalmente de carácter obligatorio (tan sólo el 2% por el poder Legislativo).

Gráfico N.º 6

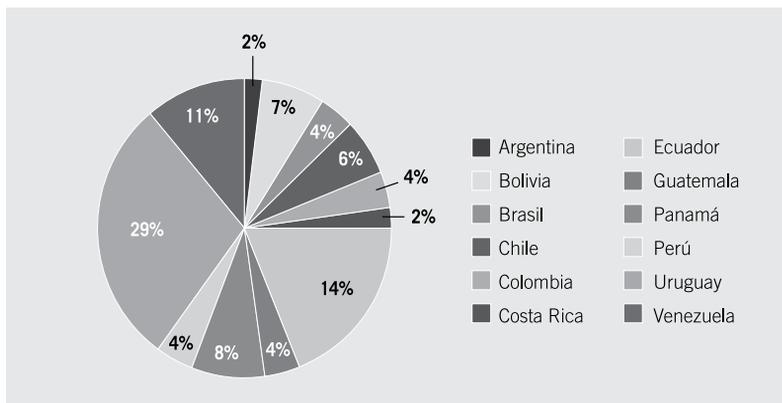
Tipo de iniciativas



4. Si observamos el Gráfico N.º 7, porcentaje por país, es clara la relevancia del caso uruguayo –sin duda excepcional en el contexto latinoamericano– tanto porque surge muy tempranamente (su primera consulta data de 1917), como por las características de la consulta: siempre promovida por ciudadanos, organizaciones sociales o partidos políticos. Le siguen Ecuador y Venezuela; en ambos países, la democracia directa, a diferencia de Uruguay, fueron promovidos especialmente por el poder Ejecutivo, lo cual le otorga un carácter “negativo” a la democracia directa, máxime si tomamos en consideración que en ambos países las figuras de outsiders fueron los actores centrales de estas iniciativas.

Gráfico N.º 7

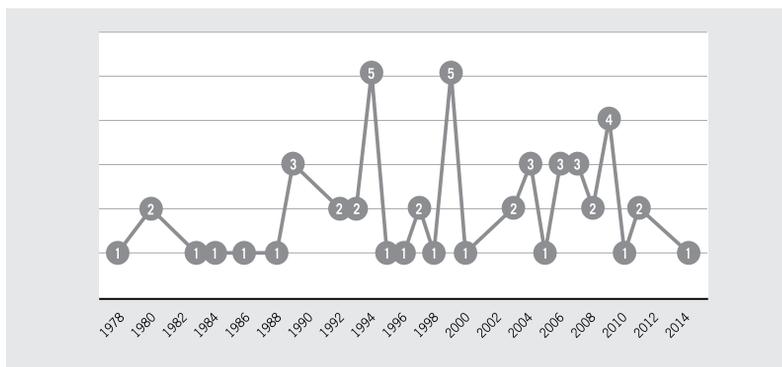
Porcentajes por país



5. Si agrupamos las consultas por año, se observa en el Gráfico N.º 8 su aumento en la década del noventa y luego en 2000. Esto confirma la importancia que van adquiriendo estos mecanismos en América Latina.

Gráfico N.º 8

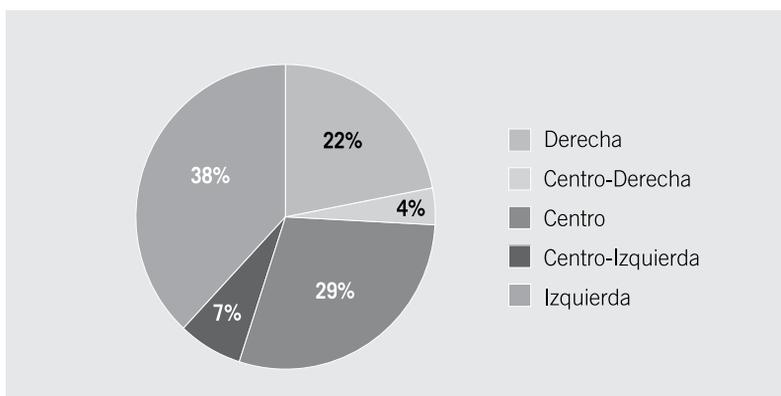
Cantidad de ejercicio de democracia directa por año



6. Para finalizar, se analiza el origen ideológico (izquierda, centro y derecha) de quienes inician el proceso (elaborado –tal como se mencionó– en consideración tanto de la evaluación de los expertos de cada país, como de la autoidentificación de los actores que promueven la democracia directa). El resultado es el Gráfico N.º 9, en la que se observa que buena parte de las iniciativas surgen de la izquierda y del centro.

Gráfico N.º 9

Posición ideológica

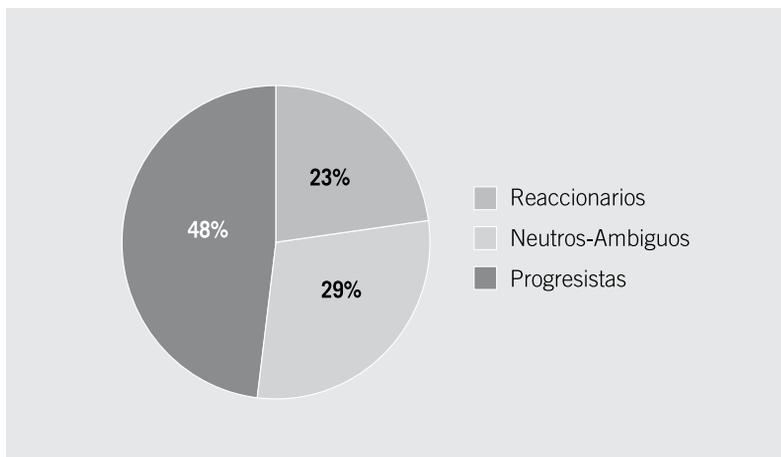


7. Sin embargo, la posición ideológica de quien inicia el proceso no determina, necesariamente su efecto. Para analizar el efecto de las consultas populares consideramos si la misma tiene un efecto conservador (se aprueban consultas promovidas por gobiernos militares, como en Chile 1980; el aumento de los poderes presidenciales como la consulta en Venezuela de 2009 en la que se aprobó la reelección indefinida; o se evita enjuiciar a los militares que cometieron delitos contra los derechos humanos como en Uruguay);

neutro (es “inocuo” como las consultas promovidas por Uribe que no fueron aprobadas); ambiguo (la ambigüedad está dada porque en ocasiones la consulta contiene aspectos conservadores y progresistas); se consideran “progresistas” cuando incluyen o amplían derechos (como los derechos humanos), promueven el debate político y evitan así la reducción de derechos (como frenar la edad de imputabilidad, como fue la última consulta en caso uruguayo), legitiman procesos de paz (como fue el caso de varios países centroamericanos). El resultado se resume en el Gráfico N.º 10, que muestra justamente que buena parte de las consultas tienen un efecto “progresista”.

Gráfico N.º 10

Efectos de la democracia directa



A modo de cierre: el avance de la democracia directa y el rol de la izquierda

A partir del análisis de las dimensiones legales y también de las experiencias de consultas populares, es evidente que la democracia directa ha ido adquiriendo creciente importancia en América Latina, al igual que en resto del mundo. Si además consideramos la dimensión local (municipal, provincial y estadual), en la cual las revocatorias de mandato, las “consultas previas” y las iniciativas populares son cada vez más frecuentes, dicha relevancia es aún más notoria.

Respecto a los actores, la democracia directa parece reflejar las características de la sociedad en la cual se pone en marcha: en aquellos países con tradición más “autoritaria”, es decir, con una mayor concentración de poder en el presidente, las consultas son promovidas justamente por el Ejecutivo. Por el contrario, en países con una tradición más propensa a la dispersión de poder y a la negociación, los mecanismos son utilizados por los ciudadanos o por los partidos políticos, reforzando así democracia directa y democracia representativa. A esto se debe agregar el diseño institucional, que tiene un rol central: en países con tradición presidencialista, el diseño legal tiende a irse modificando para darle más poder al Ejecutivo (como son los casos de Ecuador y Venezuela) y esa tendencia incluye a la democracia directa.

Sobre los efectos de la democracia directa, no es suficiente ver los resultados “concretos” (leyes aprobadas o no), sino que hay que evaluar la eventual politización de nuevos temas y el grado de debate público que alcanzan. También hay que tomar en cuenta los mecanismos que no se concretan, pero cuya amenaza de puesta en práctica, obliga a los gobiernos a retirar la propuesta inicial.

En principio, los efectos del ejercicio de la democracia directa son mayoritariamente “progresistas”, incluso cuando son iniciados por gobiernos no democráticos. Este es un hallazgo relevante pues echa por tierra los prejuicios arraigados respecto a la supuesta escasa autonomía de la sociedad en relación a los gobernantes: los casos de Chile (1988) y Uruguay (1980) muestran que a pesar de los gobiernos dictatoriales y el temor instalado por ellos, los ciudadanos rechazaron las intenciones de los militares en el poder en los plebiscitos planteados por ellos.

Asimismo, otro indicador de autonomía de los ciudadanos respecto a los gobernantes se registra en gobiernos democráticos cuyos líderes cuentan con un porcentaje alto de apoyo popular. El colombiano Álvaro Uribe en 2003 sometió a consulta popular 18 propuestas de las cuales sólo se aprobó una, a pesar de que en ese momento tenía un respaldo popular: fue electo en 2002 con el 53% de los votos y reelecto en 2006 con el 63%; sin embargo, en el referéndum, 27% de los ciudadanos fue a votar. El brasileño Lula da Silva perdió en 2005 la consulta promovida por él para prohibir el comercio de las armas de fuego, a pesar de que ganó las elecciones de 2002 con el 61% (y en segunda vuelta en 2006 con igual porcentaje), el referéndum fue apoyado sólo por el 36% de los ciudadanos. En Uruguay, el Frente Amplio no obtuvo los votos necesarios para aprobar en el voto en el exterior (recibió el apoyo del 37%) a pesar del amplio respaldo que tenía en 2009 Tabaré Vázquez (obtuvo poco más del 50% en las elecciones de ese año). Incluso el venezolano Hugo Chávez sufrió su primera derrota electoral en el referéndum de 2007 al no aprobarse la propuesta de reforma constitucional promovida por él (fue rechazado por un poco más del 51%, sin embargo en 2009 obtuvo casi el 55% a favor de la reelección indefinida).

Sin embargo, hay que preguntarse por qué no hay más iniciativas populares a nivel nacional. Al respecto, cabe plantear como hipótesis:

1) Diseños constitucionales desconocidos o demasiado complejos para su puesta en marcha (ya sea por la cantidad de firmas requeridas, los tiempos y la forma de presentación); 2) escasa confianza en las formas institucionalizadas de participación democrática; y 3) en algunos países una más “efectiva” y menos costosa “movilización en la calle” (protestas) para lograr los mismos objetivos.

Por otra parte, desde los gobiernos y los partidos de izquierda, subsiste la desconfianza en la participación ciudadana directa. En países con tradición en el ejercicio de la democracia directa, como Uruguay, las consultas de los últimos años fueron promovidas por los partidos de derecha: el intento de habilitar una consulta para derogar la despenalización del aborto (2013) y la consulta para bajar la edad de imputabilidad (2014). La primera de ellas no alcanzó los votos: eran necesaria la concurrencia del 25% de los ciudadanos y solo fue 10%, y la segunda no obtuvo el apoyo electoral para su aprobación (se requería la mayoría de los votos y obtuvo el 41%). En ambos casos, el resultado puede ser calificado como “progresista”.

Incluso en países cuyo giro a la izquierda o cambio de gobierno fue precedido por movilizaciones populares que provocaron en gran medida dicho cambio (como en Argentina, Bolivia y Ecuador), luego no hubo un incentivo a la participación ciudadana autónoma e institucional de parte de los gobiernos o de los partidos en el gobierno, al menos a nivel nacional (a nivel local existen varias experiencias interesantes).

El caso de Venezuela es interesante y contradictorio: si bien la participación ciudadana aumentó notablemente, sufrió la injerencia –cada vez más notoria– del gobierno de manera directa e indirecta a través del Partido Socialistas Unido de Venezuela y del propio poder Ejecutivo (un análisis más detallado del caso en Lissidini, 2012 y 2014), quitándole a la sociedad civil autonomía y poder.

En definitiva, la mayoría de los gobiernos y los partidos de izquierda en el poder no han impulsado una participación ciudadana autónoma en general, ni el ejercicio de la democracia directa en particular, a pesar de que ha habido avances constitucionales en la materia. Si bien los mecanismos de consulta están previstos como excepcionales, su utilización por parte de grupos y organizaciones de izquierda para dirimir cuestiones de difícil resolución política podría, al menos, promover el debate público y el acercamiento de los ciudadanos a “la política”.

Los gobiernos de izquierda no encuentran caminos alternativos para gestionar el conflicto social y hacer frente a las demandas sociales de una manera diferente a la tradicional. Es por ello que la mayoría de los países tienden a recurrir a la cooptación, el clientelismo, la represión o la negación de las demandas que surgen de las diversas, y a veces novedosas, organizaciones sociales. Dos excepciones interesantes son la aprobación en 2008 de la Ley de Defensa a la Salud Sexual y Reproductiva en Uruguay (que incluye la despenalización del aborto), producto en gran medida de las movilizaciones y presiones feministas, y los cambios recientes (2014) en el ámbito educativo en Chile, que son respuesta a viejas y extensas manifestaciones estudiantiles para superar la desigualdad educativa en ese país.

En lugar de aumentar el poder de los ciudadanos a través de mecanismos de deliberación y de autogobierno, los gobiernos latinoamericanos tienden a impulsar la reconcentración del poder en manos del poder Ejecutivo, sin advertir el costo político y social que tiene para los proyectos de izquierda, que pierden legitimidad y credibilidad a nivel global. Para revertir esta tendencia, debería promover un conjunto de mecanismos de participación ciudadana, que incluya a la democracia directa y a la democracia participativa, cuyo punto de partida fuera la confianza en las decisiones ciudadanas tomadas luego de procesos amplios de deliberación pública. Sociedades cada vez más complejas,

con demandas diversas, requieren de formas políticas novedosas, no autoritarias, ni individualistas, sino colectivas y abiertas. Más que complementar la democracia representativa, de lo que se trata es de transformar la democracia, respetando los principios básicos de ella y promoviendo la experimentación institucional o, como dijera Boaventura de Sousa Santos, ampliando el canon democrático. La izquierda latinoamericana, además de retomar y reformular el concepto de igualdad como eje central de su identidad debe promover el avance de la ciudadanía social. Como señala Pierre Rosanvallon (2012), hay que considerar al ciudadano en su doble perspectiva: como sujeto, portador de derechos propios, y como miembro de una comunidad. Es decir, como individuo-igualdad (una persona, una voz) y al mismo tiempo manifestación del individuo-comunidad (que participa en el cuerpo político). No se trata de reducir el conflicto social; por el contrario, hay que amplificarlo y encauzarlo hacia el debate y la deliberación colectiva.

Bibliografía

- Acosta (2009). “Migración y Constitución en Montecristi”. En <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=82577>
- Altman, David (2005). “Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”. *Política y Gobierno* Vol. 12, N.º 2: 203-232
- Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán (2002). “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”, *Democratization*. Vol. 9, N.º 2: 85-100
- Amarante, Verónica y Andrea Vigorito (2008). “La Desigualdad de Ingresos en el Uruguay de los Años Recientes”. En *Informe de Coyuntura: Encrucijada 2009*: 49-62. Montevideo: Fin de Siglo.
- Calderón, Fernando (Coord.) (2012). *La protesta social en América Latina*. Cuadernos de Prospectiva Política 1. Buenos Aires: Papep, PNUD, Siglo XXI.
- Cavarozzi, Marcelo (1991). “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). N.º 74: 85-111
- Castañeda, Jorge (2006). “Latin America’s Left Turn.” *Foreign Affairs*. En: <http://www.foreignaffairs.com/articles/61702/jorge-g-castaneda/latin-americas-left-turn>
- Dryzek, John (2000). *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.

- Ecuavisa (2014). “Acosta: se está configurando un gobierno caudillesco”. En <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/contacto-directo/87818-acosta-se-esta-configurando-gobierno-caudillesco>
- García Canclini, Néstor (1995). *Consumidores y ciudadanos*. Edición Grijalbo
- Gargarella, Roberto (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Editorial Katz.
- George Town University (s/f). “Political Database of the Americas”. En: <http://pdba.georgetown.edu/>
- Lanzaro, Jorge (2008) “La socialdemocracia criolla”. En: *Revista Nueva Sociedad* 217 (página 41 a 58)
- Lechner, Norbert (2002). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina (2007). “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”. *América Latina Hoy*, N.º 45: 17-46
- Lissidini, Alicia (1998). “La historia de los plebiscitos en el Uruguay: ni tan democráticos ni tan autoritarios (1917-1971)”. *Cuadernos del Claeh*, N.º 81-82: 195-217
- ____ (2007). “¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios”. En <http://unsam.extranets.com.ar/escuelas/politica/documentos/27.pdf>

- ____ (2012). “Capítulo 8. Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos”. En *Nuevas Instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, Cameron, Maxwell y otros. México: Flacso.
- ____ (2014). “Paradojas de la participación en América Latina: ¿puede la democracia directa institucionalizar la protesta?”. En *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participación en América Latina*. Lissidini, Welp y Zovatto (Comp.) México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.
- Lo Vuolo, Rubén (1995). “Introducción”. En *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Rubén Lo Vuolo y otros. Buenos Aires: CIEPP-Niño y Dávila.
- Morlino, Leonardo (2007). “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?” *Revista de ciencia política*. Vol. 27, N° 2: 3-22
- Navea Parra, Alejandra Andrea y Daniela Stefanía Sepúlveda Díaz (2013). “Plebiscitos comunales y consultas no vinculantes en Chile Marco legal y consideraciones al Boletín 7308-06”. En http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/114746/de-navea_a.pdf?sequence=1
- O’Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (Comp.) (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona: Paidós.
- O’Donnell Guillermo (1997). *Contrapuntos*. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Paidós, Buenos Aires.

- Organización de Estados Americanos (2012). *Compilación sobre legislaciones en materia de participación de las organizaciones de la sociedad civil en las Américas*. Washington DC.
- Peruzzoti, Enrique (2008). “La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación”. En *Debates en Sociología*, N.º 33: 10-30.
- Petkoff, Teodoro (2005) “Las dos izquierdas” En: *Revista Nueva Sociedad 197* (páginas 115-128)
- Polanyi, Karl (1989). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosanvallon, Pierre (2009). *La legitimidad democrática*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- _____ (2012). *La sociedad de iguales*. Barcelona: RBA, Libros.
- Soto Barrientos, Francisco (2014) “Asamblea Constituyente: La experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile”. En: *Estudios Constitucionales*, N.º 1: 397-428
- Stefanoni, Pablo (2014a). “La lulización de la izquierda latinoamericana”. En: *Le Monde Diplomatique*, Año XV:4-5.
- _____ (2014b). “Evo: el modernizador”. En <http://rebellion.org/noticia.php?id=190970>
- Welp, Yanina y Uwe Serdült (Coords.) (2014). *La dosis hace el veneno Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la Democracia.

- Zovatto, Daniel y Jesús Orozco Henríquez (Coord.) (2008). “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007”. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*. Serie Doctrina Jurídica, N.º 418

Legislación consultada

- Guía de Participación ciudadana del Perú. Junta Nacional Electoral. 2008
- Ley 475, de Participación ciudadana. Nicaragua, 2003
- Ley de iniciativa ciudadana de leyes, ley No. 269, Nicaragua, 1997
- Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, Guatemala. 2012
- Ley Federal de Consulta Popular, México. 2014
- Ley N° 834/96 - Código Electoral Paraguayo, 1996
- Ley orgánica Electoral, Código de la Democracia, Ecuador. 2009
- Ley No.6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y otras disposiciones”, República de Panamá
- Ley 6 de 22 de enero de 2002, Panamá
- Ley 24.747 de 8 de septiembre de 1996. Iniciativa popular, Argentina
- Ley 25.432 de 23 de mayo de 2001. Consulta popular vinculante y no vinculante, Argentina

- Ley Federal 9.709, 1998, Brasil
- Ley del Organismo Ejecutivo. DECRETO 114-97, 1997, Guatemala

Otras leyes y constituciones consultadas en: <http://aceproject.org/epic-es/CDTable?view=country&question=LF004>



Héctor Hernández Javier

Asociado fundador de Participando por México A.C. y licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE. Actualmente se desempeña en el ámbito de planeación del desarrollo urbano de la administración pública del Distrito Federal.

Luis F. Fernández

Fundador y actual presidente de Participando por México. Magíster en Administración y Políticas Públicas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas y licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la misma universidad. Ha cursado el Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo Social en México, además de un Diplomado en Migración y Gobernanza por el CIDE y el Diplomado en Liderazgos Progresistas por la Fundación Friedrich Ebert. Se ha desempeñado como asistente de Investigación del Dr. Mauricio Merino en temas de federalismo, políticas públicas y rendición de cuentas. También ha trabajado como analista en el área de Evaluación del Programa Oportunidades de la Sedesol, como asesor de política migratoria de la Secretaría de Gobernación.

Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas

Héctor Hernández Javier

Luis F. Fernández

“[El] contrato social de Rousseau (1762) [está] ligado a la antigua noción de un pueblo que tuviera control final sobre el gobierno de un Estado lo bastante pequeño en población y territorio como para posibilitar que todos los ciudadanos se reuniesen a fin de ejercer su soberanía en una única asamblea popular.”

Robert Dahl

Mecanismos de democracia directa en grandes ciudades¹

Una definición básica de democracia explica el concepto como la forma de gobierno en la que el número más amplio de personas participa libremente en la adopción de las decisiones colectivas por medio de procedimientos que generan certeza (Salazar, 2004). Bajo ese marco conceptual, ¿pueden los ciudadanos de una mega urbe participar efectivamente en procesos de toma de decisión de su ámbito local? Para responder esta pregunta es indispensable identificar quién se espera que tome qué tipo de decisiones y bajo qué esquema de participación. Así, en el análisis de los mecanismos de democracia directa es fundamental considerar las interrogantes anteriores en el contexto de las dificultades que implica intentar agregar preferencias en la adopción de decisiones colectivas; reto que en las grandes ciudades es particularmente importante.

Una pregunta que frecuentemente se plantea en sistemas democráticos es si es deseable que todos los ciudadanos estemos involucrados en absolutamente todas las decisiones. Robert Dahl niega que esto sea posible, pues plantea que entre mayor sea el tamaño de una comunidad, mayores serán los medios de representación y los límites a la democracia participativa. Pero ¿cuáles son las razones por las que los ciudadanos demandan el uso de mecanismos de democracia directa para participar en los procesos de toma de decisión? Éstas se vinculan con el desencanto que tienen los ciudadanos por la ineficiencia de los gobiernos para evitar prácticas clientelares y para disminuir deficiencias como la corrupción, así como la incapacidad para lograr reducir la

1 Agradecemos la colaboración de los asociados de Participando por México en la revisión y redacción de este documento, así como a Emiliano Rosales Morales y Abraham González Austria, quienes participaron en las discusiones y análisis que aquí se presentan.

pobreza y la desigualdad o disminuir la incidencia delictiva (Pogrebinshi en Diamond *et al.*, 1999). Asimismo, la creciente desconfianza en los partidos políticos y en los órganos de representación, aunado a una baja participación electoral y una mínima identificación partidista, motiva a que los ciudadanos deseen participar en las decisiones que consideren de gran relevancia (Pogrebinshi, 2013).

La democracia directa acerca a los ciudadanos a los procesos de toma de decisión. Se coloca como una alternativa a procesos de representación, de forma que los ciudadanos puedan incidir sobre asuntos específicos sin delegar responsabilidad sobre representantes. David Altman (2010) define a la democracia directa como el “grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades”. Una de las premisas en el diseño de mecanismos de democracia directa es cómo implementarlos en grandes poblaciones, de forma que todos los ciudadanos puedan participar en los procesos de toma de decisión.

El reto no es menor, pues el diseño, difusión, acceso y coordinación de los mecanismos de democracia directa deberán tener en cuenta variables demográficas, de cultura política, e incluso de índole económica. El diseño determina quién, cómo, cuándo se decide, y si los resultados son vinculantes. Un diseño adecuado facilitará la participación de los ciudadanos; niveles altos de participación dotarán de legitimidad dichas decisiones.

Las herramientas de democracia directa como el referéndum, la iniciativa popular o el plebiscito garantizan a los ciudadanos una participación directa en los procesos de toma de decisión (Barzack, 2001). De acuerdo con la teoría, uno de los fines de introducir estos mecanismos en sistemas políticos es mejorar la calidad democrática, pero esto no necesariamente sucede cuando la agregación de preferencias en

grandes concentraciones de población arroja resultados no óptimos. La calidad democrática también está vinculada a los niveles y calidad de la participación ciudadana, a la incorporación de la población en los procesos de toma de decisiones y a la legitimidad del gobierno.

¿Por qué los mecanismos de participación ciudadana pueden arrojar resultados no óptimos? Existen diversas visiones sobre las ventajas y desventajas de los mecanismos de democracia directa. Existen quienes consideran que éstos, al entrar en tensión con las instituciones representativas, promueven una tiranía de la mayoría (Gamble, 1997), así como aquellos que consideran que éstos surgen y tienen éxito en los lugares donde existe una mayor participación y expectativa democrática (Bowler, *et al.*, 2009). El análisis que permite identificar por qué se generan resultados no óptimos se fundamenta en tres elementos:

1. Principio de distinción: ¿quién detenta el poder?
2. Intensidad y complejidad: capacidad de los individuos para tomar decisiones informadas y racionales sobre problemas complejos
3. Agregación de preferencias

Estos elementos incorporan el concepto de racionalidad limitada, utilizado por Herbert Simon y James March (1958) como elemento clave para dimensionar el alcance de los mecanismos de democracia directa, pues según la complejidad de los temas y de acuerdo a la formación de los individuos, la agregación de preferencias toma matices, que no necesariamente conducen a optimizar el resultado de la participación directa de una comunidad.

El principio de distinción hace referencia a quién detenta el poder en una delimitación territorial. Quien ostenta el poder es capaz de fijar las reglas bajo las cuales se interactúa con los gobernados. En el caso

de los mecanismos de democracia directa, quien define las reglas de participación podrá fijar barreras de acceso a los mecanismos, y por tanto podrá influir en el resultado. Para el caso de la intensidad y complejidad en los procesos de toma de decisión, se hace referencia a dos conceptos: nivel de incidencia de la participación de nivel local, a nivel federal; y la complejidad de los temas que va desde muy simple hasta muy complejo. El cruce de ambas variables permite identificar la diferencia entre los procesos que requieren de estructuras representativas versus aquellos en los que la participación directa es más factible (Gráfico N.º 1). Asimismo, este análisis permite identificar posibles barreras de cooperación y/o coordinación, al depender del número de participantes y de la complejidad o polarización de los temas.

El ejemplo para un nivel de incidencia de participación a nivel local con una temática simple sería el caso de la provisión de servicios públicos locales como agua, drenaje, electricidad o la reparación de baches en las calles de una colonia. En este caso, la participación puede darse de manera directa al ubicarse en el punto A del Gráfico N.º 1 con la capacidad de los individuos de identificar, compartir y resolver el problema con la información y medios disponibles. En el caso del punto B se utilizan dos ejemplos con un nivel de complejidad alto y con incidencia a nivel nacional: política monetaria y política fiscal. Ambos son temas que requieren un nivel de especialización complejo y quienes toman la decisión deben contar con información y habilidades técnicas que les permitan tomar decisiones fundamentadas en la materia.

Los puntos C, D y E requieren la participación de diversos actores y, según sea el caso, es posible utilizar mecanismos de democracia directa clásicos, debido al nivel de incidencia o la complejidad de los temas. Incluso, en este espectro del Gráfico N.º 1 se colocan temas cuya polarización puede propiciar el uso de los mecanismos de democracia directa. El punto C utiliza como ejemplo el matrimonio entre personas del mismo sexo, cuya incidencia es a nivel estatal con un nivel de complejidad medio. El punto D hace referencia a la legalización de las drogas, cuya complejidad

amerita un análisis diferenciado por tipo de droga, desde el alcohol o la cafeína hasta marihuana o drogas sintéticas. Éstas, dependiendo de cada país, pueden ser reguladas a nivel local o nacional.

Finalmente, el punto E hace referencia a la provisión de servicios de salud o de educación, cuyo nivel de incidencia puede enmarcarse en los tres niveles de gobierno, así como en todo el espectro de complejidad. En este caso se coloca a nivel local con un nivel de complejidad medio-bajo el supuesto de que los actores involucrados (padres de familia, maestros, autoridades escolares y/o alumnos) pueden participar en procesos de toma de decisión directa.

El tercer elemento, la agregación de preferencias, refleja la condición más compleja en los mecanismos de democracia directa y es aquella que genera resultados no óptimos. El primer punto a considerar en la agregación de preferencias es el nivel de participación de los ciudadanos en un proceso de toma de decisiones en una delimitación territorial definida. Como lo argumentaran desde distintos enfoques Rousseau, Constant y Mill, la participación es un elemento central de la democracia, dado que mediante la participación, los individuos ejercen su condición de ciudadanos en el ámbito de lo público.

Robert Dahl hace un planteamiento simple: “A medida que la cantidad de ciudadanos aumenta más allá de cierto límite –impreciso–, la proporción de ellos que pueden congregarse para participar es forzosamente cada vez menor” (Dahl, 1989). La idea de igualdad política a gran escala se pierde cuando la imposibilidad de la democracia directa es remplazada por gobiernos representativos. Dahl plantea que este límite de participación política efectiva disminuye conforme más se utilicen medios de comunicación electrónicos.

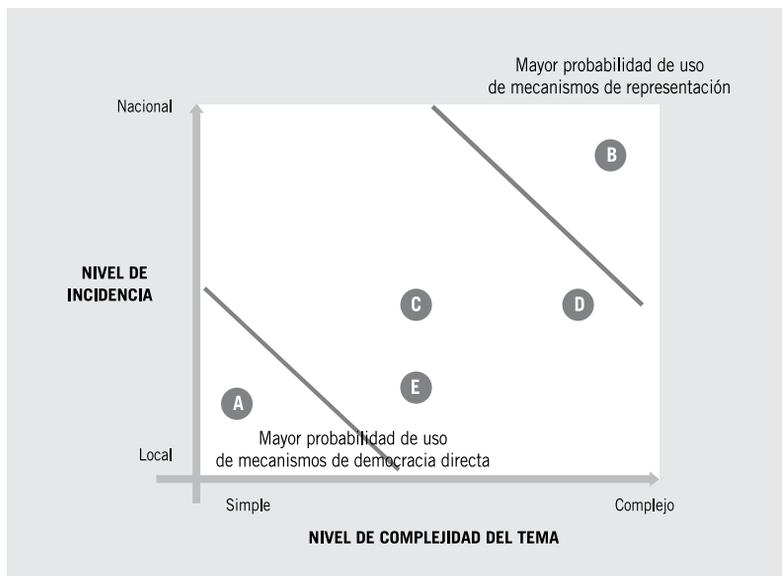
El segundo factor que limita la agregación de preferencias en las grandes urbes es que cuanto mayor sea el número de habitantes, más

diversos serán los intereses que integran una comunidad. La diversidad genera conflicto y por tanto intereses diversos, elemento natural y característico de una democracia. Los mecanismos de democracia directa pueden acentuar las diferencias o ser utilizados en favor de las mayorías y en detrimento de ciertas minorías.

Kenneth Arrow (1951) plantea otro argumento sobre los límites a la agregación de preferencias que se basa en que cada individuo se basa en sus propias normas para desempeñarse como juez de las acciones sociales, pues cada individuo ordena las acciones sociales de acuerdo con sus preferencias, las cuales constituyen su sistema de valores.

Gráfico N.º 1

Incidencia vs. complejidad de la participación



Fuente: Elaboración propia.

Kenneth Arrow plantea que la agregación de preferencias genera resultados no óptimos para los individuos que son parte de una colectividad, debido a que en la ordenación de preferencias colectivas refleja resultados distintos a los presentados de manera individual. La explicación es que no puede existir en una comunidad ningún individuo cuyas preferencias constituyan automáticamente las preferencias de la sociedad, independientemente de las preferencias de todos los demás individuos.

En una sociedad diversa y altamente politizada como la Ciudad de México es muy complejo pensar en términos desagregados. Es por ello que los intereses de grupos adquieren un papel fundamental en los procesos colectivos de toma de decisiones, incluyendo los que se realizan por medio de mecanismos de democracia directa. En un sistema político pluralista, a estos grupos se les conoce como “*lobbies*”, o grupos de interés. Este concepto permite realizar un análisis de procesos de toma de decisión como el resultado de la lucha entre grupos (Shepsle, 1997).

Los mecanismos de democracia directa en las grandes urbes enfrentan dilemas de acción colectiva; sin embargo, se presentan como una opción plausible cuando lo que se busca es legitimar la toma de decisiones o abrir canales de participación en temas específicos de interés para los ciudadanos. Asimismo, funcionan como un medio para controlar el poder público y para juzgar la toma de decisiones de las autoridades. A continuación se analiza cómo han funcionado estos mecanismos en la Ciudad de México y cuáles han sido sus principales resultados.

Marco histórico de la evolución jurídica e institucional

Los mecanismos de democracia directa se regulan en el máximo ordenamiento jurídico de la entidad, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), aprobado por el Congreso de la Unión en 1994, en

el que se reconocen tanto la iniciativa popular como el plebiscito. El resto de los instrumentos de participación ciudadana son reconocidos y definidos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Es notable que el desarrollo de los mecanismos de democracia directa en la Ciudad de México está estrechamente vinculado con el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus gobernantes, pues durante gran parte del siglo XX, el poder Ejecutivo federal nombraba al Ejecutivo local de forma unilateral, sin mediar consulta alguna².

El primer antecedente del uso de mecanismos de democracia directa tiene lugar en marzo de 1993 con la realización del primer plebiscito³. Sin embargo, el Estatuto de Gobierno de 1994 no reconoció ningún mecanismo de democracia directa⁴. Ejemplo de esto fue su artículo 46, que estipulaba el derecho exclusivo de los diputados de iniciar leyes ante la Asamblea de Representantes. Fue hasta la reforma de diciembre de 1997 que se reconocieron por primera vez los mecanismos de democracia directa dentro del EGDF.

2 Desde 1930 hasta 1997, el Distrito Federal (DF) se administró como el Departamento del DF, cuyo titular era el jefe del Departamento del Distrito Federal, llamado también regente de la Ciudad, y era nombrado por el presidente de la República. A partir de 1997 se remplazaría por la figura de jefe de Gobierno del Distrito Federal. En cuanto al poder Legislativo, la elección de senadores en 1970 fue el primer ejercicio democrático para los ciudadanos del DF. Fue hasta 1988 cuando ocurrió la primera elección de representantes para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Posteriormente, la reforma de la entidad transforma el poder Legislativo en Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). *Distrito Federal (ALDF) (Marván Lamborde, 2012)*.

3 Se hicieron las siguientes preguntas:

1. ¿Está de acuerdo en que los gobernantes del DF sean elegidos mediante el voto directo y secreto de los ciudadanos?
2. ¿Está de acuerdo en que el DF cuente con un poder Legislativo propio?
3. ¿Está de acuerdo en que el Distrito Federal se convierta en un estado de la federación? (*Proyecto Ciudadanía, 2011*)

4 Véase la versión original del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* del 26 de julio de 1994.

La única figura de democracia directa a nivel local que existía, previo al Estatuto, era la estructura de organización vecinal por colonia, barrio y unidad habitacional en cada delegación, de los que se formaron alrededor de 40 mil comités de manzana y más de 2 mil asociaciones de residentes entre 1978 y 1996. Los comités de manzana y las asociaciones de residentes se convirtieron en espacios de articulación política e interlocución directa con las autoridades delegacionales que, de acuerdo con Teresa Inchaustegui, funcionaron en todos los estratos sociales. Funcionaron también como medio de expresión de intereses y como instrumentos de control político. No obstante, no eran mecanismos de toma de decisión (Inchaustegui, 1994)⁵.

Paralelamente, la Asamblea de Representantes del DF, en el ejercicio de sus facultades, expidió en 1995 la primera Ley de Participación Ciudadana del DF. Los objetivos de dicha Ley fueron proporcionar mecanismos institucionales que permitieran una mayor comunicación entre las autoridades del DF y los gobernados. Sin embargo, no consideró ninguno de los cuatro mecanismos de democracia directa que se exploran en este análisis. Esta Ley consideró los consejos ciudadanos, la audiencia pública, la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, las quejas y denuncias, los recorridos periódicos del delegado y los órganos

5 El último acercamiento que se tuvo sobre a los comités de manzana o vecinales como mecanismo de participación directa fue en 1999 cuando se establecieron 1352 comités vecinales, los cuales gestionarían demandas y propuestas de los vecinos de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales de la ciudad. La integración fue territorial por medio de elección directa y por representación proporcional de las planillas de vecinos registradas en cada delimitación territorial. De acuerdo con Ignacio Marván, la realidad de este modelo de organización fue desincentivar y dispersar la participación ciudadana. Se desintegraron en poco tiempo. (Marván, 2009)

de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional (LPCDF en Serna, 1995).

La institucionalización y profundización de los mecanismos de democracia directa continuaría con la reforma al EGDF de 1997, misma que establecía que “a través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal” (Art. 68). Por otro lado, se estipulaba que “a través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma” (Art. 46).

En el año 2000 se confiere a la ALDF la facultad de legislar en cuanto al referéndum, plebiscito e iniciativas ciudadanas. En consecuencia, en 2004 se promulga una nueva LPCDF por la que se crean los *Comités Ciudadanos* en reemplazo de las figuras de Comités Vecinales, mismos que se elegirían por el voto universal, libre y secreto de la ciudadanía, a través de Asambleas Ciudadanas Electivas (Iedf, s/f). Fue entonces cuando se estableció el requisito de contar con el apoyo de por lo menos el 0,5% del padrón electoral⁶ de la elección más reciente para invocar las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, figuras denominadas en dicha ley como instrumentos de participación ciudadana.

6 Es decir, la de 2003. Ese 0,5% significaba 33 905 ciudadanos de un total de 6 781 186 que integraban el padrón en 2003.

Tabla N.º 1

Instrumentos de democracia directa en la LPCDF de 2004

	Plebiscito	Referéndum	Iniciativa popular
¿Quién puede utilizar el mecanismo?	Jefe de Gobierno 0,5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral	2/3 partes de la ALDF 0,5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral	0,5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral
Requisitos	Solicitud (acto de gobierno, exposición de motivos, validación del Instituto Electoral y nombre de los representantes) Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector	Indicación precisa de la ley o decreto y qué artículos Exposición de motivos Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector	Escrito de presentación de Iniciativa Popular dirigido a la Asamblea Legislativa Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector Exposición de motivos Presentación de un articulado que cumpla con los principios básicos de técnica jurídica
Restricciones	Materias de carácter tributario, fiscal o de egresos Régimen interno de la Administración Pública del DF Actos obligatorios por ley	Temas tributario, fiscal o de egresos del DF Régimen interno de la Administración Pública del DF Regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal	Temas tributario, fiscal o de egresos del DF Régimen interno de la Administración Pública del DF Regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda Regulación interna de los órganos de la función judicial del DF
Resultado	Vinculante cuando la votación exceda un tercio del padrón electoral	No vinculante	Admisión o rechazo para discusión en 30 días hábiles

Fuente: Elaboración propia.

La reforma de 2010 incorporó el mecanismo del presupuesto participativo, que se definió en la Ley como el proceso por el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se ejercen recursos públicos en proyectos específicos en sus colonias y pueblos originarios. Sin embargo, no fue sino hasta agosto de 2011 que se incorporaron componentes que detallaron su definición y su alcance, en particular, su inclusión formal en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la ALDF. La reforma de 2013 buscó dotar a la LPCDF de mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La Tabla N.º 2 muestra la evolución en la regulación de los mecanismos de democracia directa tanto en el EGDF como en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en el período que va de 1994 a 2013. La Tabla N.º 3 muestra el estado actual de la LPCDF.

Tabla N.º 2

Instrumentos de participación ciudadana en la legislación de 1994 al 2013

Instrumento	egdf 1994	LPCDF 1995	egdf Reforma del 12/1997	LCPDF 2004	LCPDF R 2010	LCPDF R 2013
Plebiscito	N.c.	N.c.	Regulado en los artículos 67 y 68	Regulado Art. 12-22	Regulado Art. 17-27 con cambios	Reforma de transparencia y acceso a la información. Mecanismos sin modificación.
Iniciativa popular	N.c.	N.c.	Regulado en el artículo 46	Regulado Art. 34-41	Regulado Art. 39-46 con cambios	
Referéndum	N.c.	N.c.	N.c.	Regulado Art. 23-33	Regulado Art. 28-38 con cambios	
Revocación de Mandato	N.c.	N.c.	N.c.	N.c.	N.c.	

Fuente: Elaboración propia. N.c. = No contemplado.

Tabla N.º 3

Instrumentos de democracia directa en la LPCDF 2013

	Plebiscito	Referéndum	Iniciativa popular
¿Quién puede utilizar el mecanismo?	<p>Jefe de Gobierno</p> <p>0,4% de los ciudadanos de la lista nominal del DF</p> <p>El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos</p> <p>Al menos 8 de los Consejos Ciudadanos Delegacionales</p>	<p>2/3 partes de la ALDF</p> <p>0,4% de los ciudadanos de la lista nominal del DF</p> <p>El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos</p> <p>Al menos 8 de los Consejos Ciudadanos Delegacionales</p>	<p>0,4% de los ciudadanos de la lista nominal del DF</p> <p>El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos</p> <p>Al menos 8 de los Consejos Ciudadanos Delegacionales</p>
Requisitos	<p>Solicitud (Acto de gobierno, exposición de motivos, validación del Instituto Electoral y nombre de los representantes)</p> <p>Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector</p>	<p>Indicación precisa de la ley o decreto y qué artículos</p> <p>Exposición de motivos</p> <p>Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector</p>	<p>Escrito de presentación de Iniciativa Popular dirigido a la Asamblea Legislativa</p> <p>Listado con nombres, firmas y clave de credencial de elector</p> <p>Exposición de motivos</p> <p>Presentación de un articulado que cumpla con los principios básicos de técnica jurídica</p>





	Plebiscito	Referendum	Iniciativa popular
Restricciones	Materias de carácter tributario, fiscal o de egresos Régimen interno de la Administración Pública del DF Actos obligatorios por ley	Temas tributario, fiscal o de egresos del DF Régimen interno de la Administración Pública del DF Regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda Regulación interna de los órganos de la función judicial del DF	Temas tributario, fiscal o de egresos del DF Régimen interno de la Administración Pública del DF Regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda Regulación interna de los órganos de la función judicial del DF
¿Quién aprueba?	Jefe de Gobierno del DF	Las Comisiones de la ALDF para calificar los requisitos y las 2/3 partes del pleno aprueban, modifican o rechazan	Una Comisión Especial evalúa los requisitos y la competencia en la materia. Sigue el proceso legislativo regular
Resultado	Vinculante cuando la votación exceda un tercio del padrón electoral	No vinculante	Admisión o rechazo para discusión en 30 días hábiles

Fuente: Elaboración propia.

Cabe notar que además de instrumentos de participación ciudadana, la LPCDF contempla principios⁷ y órganos de representación ciudadana. La Tabla N.º 4 detalla los órganos de representación ciudadana relacionados institucionalmente con los instrumentos o mecanismos de democracia directa en dicha ley.

7 Que son: democracia, corresponsabilidad, pluralidad, solidaridad, responsabilidad social, respeto, tolerancia, autonomía, capacitación para la ciudadanía plena, cultura de la transparencia y rendición de cuentas, así como Derechos Humanos.

Tabla N.º 4

Órganos de representación ciudadana en LPCDF

	Plebiscito
Asamblea Ciudadana* Artículo 81	<p>Se reunirá a convocatoria del Comité Ciudadano; será pública y abierta y se integrará con los habitantes de la colonia, los que tendrán derecho a voz, y con los ciudadanos de ésta que cuenten con credencial de elector actualizada, los que tendrán derecho a voz y voto.</p> <p>Emitirá opiniones y evaluará los programas, políticas y servicios públicos en su colonia. Aprobar o modificar los programas de trabajo generales y específicos del Comité Ciudadano.</p>
Comité Ciudadano Artículo 91	<p>El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la colonia. Conformado por 9 integrantes por un periodo de 3 años, resultado de la elección de Comités Ciudadanos convocada por el Instituto Electoral del Distrito Federal. Se eligen a través del voto universal, libre, secreto y directo.</p> <p>Representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia; instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana; participar en el desarrollo integral de la colonia; dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana; supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana; promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos; convocar y presidir las Asambleas Ciudadanas.</p>
Consejo Ciudadano Artículo 129	<p>El Consejo Ciudadano Delegacional es la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los Comités Ciudadanos y las Organizaciones Ciudadanas con las autoridades de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.</p>
Consejo del Pueblo Artículo 141	<p>El Consejo del Pueblo es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Se eligen a través del voto universal, libre, secreto y directo.</p>
Representante de manzana Artículo 232	<p>Los representantes de manzana actuarán como enlace entre los vecinos de la manzana que representen y el Comité Ciudadano o el Consejo del Pueblo. Funge como enlace con el Comité Ciudadano.</p>

Fuente: Elaboración propia.

* Si bien es considerado en la LPCDF como un instrumento de participación ciudadana.

Plebiscito⁸

Diseño y propósito

Con base en la reforma a la LPCDF de 2010, el plebiscito es el instrumento de participación ciudadana mediante el cual el Jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

Los principales cambios que presentó la reforma a la LPCDF de 2010 fueron los requisitos para que los ciudadanos accedieran a los mecanismos. Asimismo, se redujo el umbral del porcentaje requerido, el cual se fijó en el 0,4% de la lista nominal o el equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos o a por lo menos 8 de los 16 Consejos Delegacionales.

- El 0,4% de la lista nominal, con base en datos de septiembre de 2013, significa alrededor de 29 443 ciudadanos.
- El 10% de los Comités Ciudadanos significa contar con el respaldo en sesión ordinaria de al menos 181 Comités Ciudadanos de las colonias y/o pueblos originarios⁹.
- 8 de los 16 Consejos Delegacionales significa contar con el apoyo de los siete ciudadanos que los integran.

8 El plebiscito es equivalente a la figura de consulta ciudadana.

9 De acuerdo con el catálogo de colonias del DF, en 2010 existían 1 775 colonias y 40 pueblos originarios; en total 1 815.

Una vez que el plebiscito es solicitado, el único facultado para aprobar, modificar o rechazar el instrumento es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien en caso de modificación o rechazo está obligado a explicarlo a los solicitantes. Una vez que lo aprueba, es también la autoridad Ejecutiva local la responsable de solicitar al Instituto Electoral del Distrito Federal su organización. Este mecanismo no puede ser solicitado cuando se traten los siguientes temas:

- Materias de carácter tributario, fiscal o de egresos del Distrito Federal
- Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal

Uno de los cambios más significativos de la reforma de 2010 fue el carácter vinculatorio de este instrumento, ya que se redujo el umbral de un tercio del padrón electoral de DF al 10% del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del DF. Sin embargo, a pesar de que haya bajado el umbral requerido, esto no significa que alcanzar el mínimo requerido fuera posible o fácilmente asequible para hacer vinculatorio el resultado del mismo.

Experiencia en la Ciudad de México

Aun cuando la ciudadanía tiene la posibilidad de exigir que se lleve a cabo un plebiscito, no se ha realizado ninguno desde su creación. Las únicas experiencias en el pasado reciente han sido detonadas desde posiciones de autoridad.

En 1993 fue convocado un plebiscito por un grupo de nueve asambleísta de la entonces ARDF, en el cual se planteaba la reforma política del DF (Marván, 2009). Las preguntas del instrumento giraban en torno a si se estaba de acuerdo con que la Ciudad de México eligiera a sus propios gobernantes mediante el voto, libre y secreto y que pudiera contar con

su propio poder Legislativo. Sin embargo, no existía un fundamento legal que sustentara este instrumento. Su carácter era más parecido al de una consulta pública, ya que no se orientaba a la ratificación de una acción del Ejecutivo local. El segundo plebiscito lo promovió, en 2002, el entonces jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, con la finalidad de analizar la percepción de la ciudadanía para construir un segundo piso al periférico, una de las principales vialidades de la Ciudad.

Fuera de estos dos casos, el mecanismo de democracia directa más recurrente de la última década para la Ciudad de México han sido las consultas ciudadanas, también reguladas y reconocidas como un mecanismo de democracia directa que, sin embargo, no tienen un carácter vinculante.

La realidad es que este mecanismo de democracia directa ha sido poco utilizado tanto por los Jefes de Gobierno como por los ciudadanos. En el caso de la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), no se observó ningún otro caso en el que se haya elegido este mecanismo para legitimar las decisiones de la Jefatura de Gobierno más que el ya mencionado para construir el segundo piso.

Por su parte, Marcelo Ebrard (2006-2012) no utilizó el plebiscito y en su lugar optó por utilizar la consulta ciudadana como un símil en cuanto a las funciones comunicativas del plebiscito, pero sin las posibles consecuencias vinculantes del mismo.

Tal es el caso de la Supervía Poniente, en la que un grupo de ciudadanos se oponía a su construcción por daños al medio ambiente. Fue un caso polémico que ciertas organizaciones de la sociedad civil buscaron frenar por distintos canales, incluso el de la consulta ciudadana, sin tener éxito, pues no existía ninguna decisión vinculatoria más que la del Jefe de Gobierno. La consulta se llevó a cabo en febrero de 2011, pero el Gobierno del Distrito Federal no presentó los resultados (La Crónica, 11 de julio de 2011).

La consulta ciudadana también se utilizó en 2008 para conocer la opinión de los habitantes de la entidad sobre las iniciativas de reforma energética que presentó en su momento el presidente Felipe Calderón. Sobre esta consulta sí se presentaron resultados, los cuales arrojaron una participación de 236 780 ciudadanos a quienes se les hizo la pregunta: “¿Está de acuerdo con que se aprueben las iniciativas relativas a la reforma energética?”, cuyo resultado arrojó que el 15,7% estaba en favor y el 84,3% en contra (El Universal, 28 de julio de 2008).

Factores que desincentivan el uso del mecanismo

El mecanismo de consulta ciudadana ha sido más utilizado en el Distrito Federal que el plebiscito. Lo anterior puede explicarse ya que el primero no implica ninguna limitación legal a la Jefatura de Gobierno y ofrece efectos similares en lo que refiere a legitimidad pública. La falta de su uso por parte de los ciudadanos puede expresarse por el alto costo que implica cubrir los requisitos para exigirlo y la baja probabilidad de que el Jefe de Gobierno apruebe llamar a un plebiscito que no favorezca sus intereses.

En concreto hay un aspecto sobre el diseño institucional de este instrumento que debilita el cumplimiento de su propósito: detonar estos procedimientos es facultad plena de la Jefatura de Gobierno, la cual no tiene incentivos para cuestionar sus propias decisiones.

Líneas de acción para fortalecer el plebiscito

Convertir este mecanismo de democracia directa en un instrumento efectivo implica necesariamente reducir la discrecionalidad de la Jefatura de Gobierno sobre el mismo. Las siguientes medidas contribuirían en este sentido:

1. Transferir la facultad de aprobación del levantamiento de un plebiscito al órgano electoral local, en donde la única restricción deberán ser los criterios establecidos actualmente en la legislación.
2. Establecer en el marco legal ciertas cuestiones y decisiones de gobierno en las que se levante un plebiscito de forma automática.
3. Otorgar a la Asamblea Legislativa la facultad para detonar este mecanismo.

Referéndum

Diseño y propósito

De acuerdo con la LPCDF, el referéndum es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa.

La atribución es exclusiva de la ALDF, quien define, bajo la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, si somete a referéndum la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. Los asambleístas tienen el derecho de solicitar un referéndum en cualquier momento previo a la aprobación de la ley o decreto. Los ciudadanos pueden solicitar el uso de este instrumento de democracia directa bajo los requisitos definidos en la LPCDF:

- El 0,4% de la lista nominal¹⁰

10 Con base en datos del IEDF de septiembre de 2013, significa alrededor de 29 443 ciudadanos.

- El 10% de los Comités Ciudadanos¹¹
- 8 de los 16 Consejos Delegacionales

De acuerdo con la LPCDF, la solicitud de referéndum debe contener la indicación precisa de la ley o decreto o, en su caso, de los o el artículo que se propone someter a referéndum, así como las exposiciones de razones por las cuales el acto, ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía. Una vez recolectado el número de firmas, nombres y claves de elector, el Instituto Electoral del Distrito Federal certifica la personalidad y validez de los requisitos presentados.

Después de ser presentada en la ALDF, se discute en comisiones y cuando pasa al pleno de la Asamblea, los diputados pueden aprobar, modificar o rechazar el instrumento. En caso de que sea modificado o rechazado, el ciudadano recibe una respuesta por escrito con la explicación.

El referéndum excluye la posibilidad de presentar solicitudes cuando se trate de las siguientes materias:

- Tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal
- Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal
- Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda
- Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal

11 Con base en datos del IEDF, significa contar con el respaldo en sesión ordinaria del equivalente a 181 Comités Ciudadanos de las colonias y/o pueblos originarios. De acuerdo con el catálogo de colonias del DF en 2010 existían 1 775 colonias y 40 pueblos originarios; en total 1 815.

Además de ello, al igual que con el plebiscito, en caso de que se logre promover el referéndum para casos específicos, sus resultados no son vinculantes para la ALDF, sino que únicamente sirven como elementos de valoración para la autoridad convocante.

Experiencia en la Ciudad de México

A pesar del reconocimiento del referéndum en la legislación de la Ciudad de México desde 2004, no se ha presentado uno solo desde esa fecha.

El mecanismo ofrece un área de oportunidad para que los ciudadanos aprueben o rechacen leyes que les resulten polémicas, aunque llevarlo a cabo conlleva el riesgo de polarizar a los habitantes de la ciudad. Se rescata de este mecanismo el atributo de que sea la ciudadanía quien tenga la última palabra sobre temas de suficiente relevancia, pero que generan naturalmente posiciones encontradas. Este mecanismo ha sido ampliamente utilizado en la Unión Europea para ratificar la decisión de los gobiernos nacionales de incorporarse o no a la Unión.

Factores que desincentivan el uso del mecanismo

En el caso del acceso al mecanismo, la reflexión es similar a la que se expresó anteriormente sobre el plebiscito en términos de los costos de coordinación que implica solicitarlo. Las barreras de acceso obligan al interesado o grupo de interesados a recolectar un número definido de electores (29 443 ciudadanos), que tendrán que estar de acuerdo con solicitar el referéndum para la creación, modificación, derogación o abrogación de alguna ley o decreto. Una vez que han logrado satisfacer este requisito o promover la iniciativa con el 10% de los Comités Ciudadanos o los ocho Consejos delegacionales, entonces la ALDF

podrá analizar si somete o no a referéndum el instrumento legal que se considere.

Concretamente, los factores disuasorios del uso de este mecanismo son:

- La Asamblea Legislativa del DF es la única autoridad facultada para aceptar, modificar o rechazar la solicitud de referéndum, siendo juez y parte.
- El referéndum, al no ser vinculante, carece de los incentivos para que los ciudadanos emprendan los esfuerzos necesarios para promoverlo.

Líneas de acción para fortalecer el referéndum

Con el fin de que el referéndum se convierta en un mecanismo de democracia directa útil y de que los ciudadanos tengan incentivos para solicitarlo, se requiere forzosamente cambiar su diseño con el fin de que no sea la autoridad que lleva a cabo el proceso de creación, modificación, derogación y abrogación de leyes, la misma que apruebe un mecanismo que está diseñado para cuestionar esta toma de decisiones. Para ello se proponen las siguientes medidas que pueden contribuir en mejorar el mecanismo:

1. Otorgar carácter vinculatorio a los resultados del referéndum.
2. Transferir la facultad de aprobar la solicitud de referéndum al órgano electoral local, con las únicas restricciones que ya se establecen en la ley.
3. Contemplar que otros actores puedan solicitar el acceso a este mecanismo, por ejemplo, el Jefe de Gobierno o la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Iniciativa popular

Diseño y propósito

Cuando los ciudadanos están interesados en participar más allá de la aceptación, modificación o rechazo de una ley, éstos pueden acceder a la iniciativa popular para someter directamente a consideración de la Asamblea las reformas legales que quieren ver aprobadas, sin necesidad de que sean presentadas por un asambleísta. De acuerdo con la LPCDF, la iniciativa popular es un instrumento mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal y los órganos de representación ciudadana presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia. Al igual que en caso del referéndum, excluye los siguientes temas:

- ▮ Tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal
- ▮ Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal
- ▮ Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda
- ▮ Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal

El número de ciudadanos que se requiere para hacer uso de este mecanismo es el mismo que para el plebiscito y el referéndum: 0,4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos, o al menos ocho de los Consejos Ciudadanos Delegacionales. Asimismo, se solicita presentar una exposición de motivos con las razones y fundamentos de la iniciativa

y la presentación de una propuesta de articulado que cumpla con los principios de técnica jurídica.

La iniciativa debe ser presentada a la Mesa Directiva de la ALDF para que siga el proceso legislativo de cualquier otra, con la única diferencia de que es turnada a una Comisión Especial que determina la competencia de la ALDF en la materia propuesta, previo a ser llevada a la Comisión correspondiente y después al pleno de la Asamblea. Esta Comisión tiene la facultad por ley de aceptar o rechazar la propuesta, y a su vez debe informar, en caso de rechazo, las razones.

Experiencia en la Ciudad de México

Este mecanismo de democracia directa tampoco tiene antecedentes en el Distrito Federal, pues no ha sido presentada iniciativa alguna por este medio desde que fue regulada en la reforma de la LPCDF de 2010. A pesar de que nunca se ha presentado una iniciativa popular, esto no quiere decir que la ciudadanía no haya participado activamente para incidir en la Asamblea Legislativa del DF.

Dicha incidencia proactiva se ha dado mediante procesos de cabildo tradicionales, en los que las organizaciones y ciudadanos se acercan a legisladores para persuadirlos de la relevancia de presentar o apoyar sus propuestas. Ejemplos de este mecanismo informal abundan en los últimos años. Un caso fue la reforma a la llamada Ley de Antros (Ley de Establecimientos Mercantiles) publicada en 2011, mediante la cual se modificaron los horarios de cierre de los centros nocturnos de entretenimiento. Es un caso reciente en el que un grupo de ciudadanos interesados (fundamentalmente dueños de restaurantes, bares y empleados de los mismos) se reunieron para formular iniciativas de ley, conseguir apoyo de legisladores y presionar para la aprobación de cambios al marco jurídico.

Factores que desincentivan el uso del mecanismo

La iniciativa popular implica altos costos para los ciudadanos que deseen utilizar dicho mecanismo: especialidad requerida en un tema específico, conocimiento amplio de la legislación local y habilidad política para identificar el momento adecuado para emprender el proceso. Sin embargo, aun cuando la opción del cabildeo tradicional enfrenta los mismos costos que la iniciativa popular, en cuanto a conocimiento y diseño, es mucho más concurrida por los ciudadanos del DF. Lo anterior puede explicarse por dos factores:

- La iniciativa popular no ofrece un beneficio significativo en cuanto a la probabilidad de aprobación de la propuesta que justifique el costo operativo de conseguir el apoyo ciudadano.
- Más aún, el proceso legislativo requiere que un grupo de legisladores aprueben la iniciativa, sin importar el origen de la misma. Lo anterior implica que el trabajo de cabildeo no se elimina sin importar que la iniciativa sea popular o no.

Líneas de acción alternativas a la iniciativa ciudadana

A diferencia del plebiscito o el referéndum, el caso de la iniciativa popular no parece tener deficiencias de diseño, sino de concepción. Si la intención es acercar al ciudadano a los aspectos sustantivos del proceso legislativo, existen alternativas directamente orientadas a dicho propósito:

1. Audiencias públicas obligatorias de las comisiones de la ALDF para convocar a la ciudadanía a deliberar sobre el contenido de los asuntos legislativos.
2. El referéndum, con todas las salvedades discutidas en el capítulo anterior.

Presupuesto participativo

Diseño y propósito

El presupuesto participativo se define en la LPCDF como el proceso por el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal.

El presupuesto participativo considera en el Artículo 83 el 3% del presupuesto de cada delegación para este rubro, el cual se divide entre las colonias y pueblos originarios de manera igualitaria. Existe una contradicción en la misma Ley con el Artículo 199, el cual establece que las delegaciones podrán destinar entre el 1% y el 3% a obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito.

El Instituto Electoral es el órgano encargado de convocar, el segundo domingo de noviembre de cada año, a la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, cuyo objeto es definir los proyectos específicos en que se aplican los recursos en las colonias y pueblos originarios del DF. El Instituto convoca, organiza, desarrolla y vigila el proceso de celebración y de resultados de las consultas.

El Capítulo VII de la LPCDF establece la participación de los Comités Ciudadanos en el presupuesto participativo, así como las facultades en la materia de la Asamblea Legislativa, la Jefatura de Gobierno, el Instituto Electoral, los Jefes Delegacionales.

El Jefe de Gobierno es el responsable de proponer los montos y rubros sobre los cuales se ejercerá el presupuesto. La Asamblea Legislativa aprueba el decreto de presupuestos de egresos del DF y vigila, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa,

el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo. A los jefes delegacionales les corresponde incluir, en los anteproyectos y programas operativos, el presupuesto participativo y su distribución a todas y cada una de las colonias. La determinación de los proyectos en los que se aplica el presupuesto participativo se sustenta en los resultados de la consulta ciudadana anual. El Instituto Electoral además de la atribución de coordinar las consultas ciudadanas que definen el destino del gasto, es el encargado de promover, capacitar, asesorar y evaluar sobre el uso de este mecanismo.

Experiencia en la Ciudad de México

A pesar de que el presupuesto participativo no se considera como un mecanismo de democracia directa clásico, en el caso de la Ciudad de México éste combina elementos de democracia directa y de democracia representativa¹². En primer lugar, el componente de democracia directa se expresa mediante la votación universal de los proyectos, puesto que todos los ciudadanos de una delimitación territorial específica (colonia o pueblo originario) pueden participar en la decisión sobre cómo y en qué se ejecuta un presupuesto designado.

El presupuesto participativo en el DF es un mecanismo en el que la ciudadanía participa de forma directa y universal, mediante el voto en la Consulta Ciudadana organizada por el Instituto Electoral del Distrito Federal en la toma de decisiones a nivel colonia. Asimismo, cualquier ciudadano puede proponer y registrar proyectos.

12 David Altman (2010) define la democracia directa como el “grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades”.

En segundo lugar, los proyectos propuestos son valorados por los órganos de representación ciudadana, los Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblo, quienes determinan por un proceso reglamentado aquellos que serán sometidos a votación en la consulta ciudadana. El Estatuto de Gobierno del DF indica en su Artículo 12 que la participación ciudadana debe canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses. La Ley otorga al ciudadano atribuciones para moldear el proceso de toma de decisión sobre el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo. La misma legislación otorga un carácter vinculatorio a este proceso de toma de decisiones, independientemente del número de participantes, lo que lo diferencia del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. El hecho de que todos los ciudadanos puedan participar delega en ellos la responsabilidad y consecuencias de dejar de participar en este proceso de toma de decisiones. De acuerdo con el mismo artículo de la LPCDF, los ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho a:

VIII. Participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno en términos de la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;

Si bien jurídicamente la ALDF tiene la atribución de aprobar los presupuestos para cada ejercicio fiscal, el presupuesto participativo se destina a los proyectos específicos validados como prioritarios por la consulta ciudadana y es ejercido por la delegación correspondiente, con supervisión del Comité Ciudadano, Consejo del Pueblo y por el Consejo Ciudadano (órganos de representación ciudadana), de forma que los ciudadanos definen prioridades, deciden proyectos, ejercen el control social del uso del dinero público y evalúan la gestión de los presupuestos participativos.

A causa de lo anteriormente enumerado, se ha generado más información acerca de la experiencia del DF en la aplicación de este

instrumento, una diferencia con respecto de los mecanismos antes enunciados, cuyos ámbitos de aplicación son abiertos (con restricciones en los ámbitos tributarios y de régimen internos de los poderes locales). En el caso del presupuesto participativo se establecen lineamientos, a través de acuerdos publicados por la Jefatura de Gobierno en la Gaceta Oficial del DF, mismos que en los años referidos han estipulado que los recursos se han de destinar a obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y prevención del delito. La Tabla N.º 5 muestra los datos agregados para el DF sobre las diez actividades institucionales más importantes en términos de recursos a las que se ha destinado el presupuesto participativo de 2011 y 2012 en las distintas colonias y pueblos originarios del DF.

Tabla N.º 5

Principales rubros a los que se destinó el presupuesto participativo del DF en 2011 y 2012

Actividad institucional	Total	Posición	Actividad institucional	Total	Posición	Cambio con respecto 2011
Programa delegacional de alumbrado público	\$ 180,343,162.06	1	Programa delegacional de alumbrado público	\$ 117,162,151.59	1	=
Conservación delegacional de imagen urbana	\$ 90,129,730.38	2	Programas delegacionales de renovación de banquetas	\$ 111,525,682.09	2	↑
Servicios complementarios de vigilancia	\$ 64,383,483.26	3	Conservación delegacional de imagen urbana	\$ 73,460,995.30	3	





Actividad institucional	Total	Posición	Actividad institucional	Total	Posición	Cambio con respecto 2011
Programas delegacionales de renovación de banquetas	\$ 55,629,070.56	4	Programas delegacionales de mantenimiento de infraestructura urbana	\$ 65,384,552.38	4	
Programas delegacionales de mantenimiento de infraestructura urbana	\$ 52,877,414.32	5	Mantenimiento de carpeta asfáltica en vialidades secundarias	\$ 39,653,218.45	5	
Construcción delegacional de espacios deportivos	\$ 31,054,386.37	6	Programas delegacionales de construcción de banquetas	\$ 25,783,440.45	6	
Programas delegacionales de desarrollo social y comunitario	\$ 29,139,039.99	7	Mantenimiento delegacional de espacios deportivos	\$ 24,150,918.62	7	
Programas delegacionales en apoyo a la prevención del delito	\$ 27,029,087.60	8	Servicios y ayudas delegacionales de asistencia social	\$ 23,393,506.00	8	
Mantenimiento de carpeta asfáltica en vialidades secundarias	\$ 23,895,387.12	9	Concertación y participación ciudadana en apoyo a la prevención del delito	\$ 21,320,664.52	9	
Mantenimiento delegacional de áreas verdes	\$ 17,783,905.07	10	Servicios complementarios de vigilancia	\$ 12,710,403.25	10	

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas de la Secretaría de Finanzas del DF.

Es importante señalar el hecho de que el presupuesto participativo presenta un nivel alto de ejercicio de los recursos, o de manera inversa, un bajo nivel de subejercicio. Es notable debido a los rubros a los que se destina y al esquema bajo el cual se ejercen los recursos.

En primer lugar, el ejercicio en obras y servicios, así como en equipamiento e infraestructura urbana que se lleva a cabo de esta manera ocurre en su mayoría bajo el esquema de obra por contrato (en contraste con obra por administración directa de las delegaciones). En este esquema se licita, de conformidad con la Ley de Obras Públicas del DF, y adjudica a un contratista privado la ejecución de las mismas. Lo anterior implica un nivel de complejidad técnico y administrativo que es frecuentemente causa de subejercicio, rescisiones administrativas y terminación anticipada de los contratos.

Algo similar sucede con las adquisiciones en el plano de prevención del delito, puesto que las compras de patrullas y alarmas son normadas por la Ley de Adquisiciones para el DF, misma que establece un marco normativo riguroso. A pesar de lo anterior, el presupuesto participativo presenta un nivel de ejercicio alto. Las siguientes Tablas muestran el nivel de subejercicios en los presupuestos participativos de 2011 y 2012.

Tabla N.º 6

Presupuesto participativo de 2011. Montos ejercidos

Unidad responsable	Presupuesto total asignado	Presupuesto participativo (3%)	Ejercido	% de ejercicio
Álvaro Obregón	\$ 1,656,657,448.00	\$ 49,699,723.44	\$ 47,419,243.42	95.41%
Azcapotzalco	\$ 1,142,069,496.00	\$ 34,262,084.88	\$ 33,047,390.43	96.45%
Benito Juárez	\$ 1,153,130,669.00	\$ 34,593,920.07	\$ 33,509,424.03	96.87%
Coyoacán	\$ 1,479,891,334.00	\$ 44,396,740.02	\$ 41,640,820.80	93.79%
Cuajimalpa de Morelos	\$ 770,622,544.00	\$ 23,118,676.32	\$ 21,872,645.09	94.61%
Cuauhtémoc	\$ 2,112,872,264.00	\$ 63,386,167.92	\$ 57,457,960.82	90.65%
Gustavo A. Madero	\$ 2,715,534,620.00	\$ 81,466,038.60	\$ 76,841,441.78	94.32%
Iztacalco	\$ 1,127,764,945.00	\$ 33,832,948.35	\$ 31,179,542.42	92.16%
Iztapalapa	\$ 3,173,121,969.00	\$ 95,193,659.07	\$ 88,825,421.81	93.31%
La Magdalena Contreras	\$ 738,578,099.00	\$ 22,157,342.97	\$ 33,222,773.55	149.94%
Miguel Hidalgo	\$ 1,445,090,500.00	\$ 43,352,715.00	\$ 27,272,324.91	62.91%
Milpa Alta	\$ 785,514,320.00	\$ 23,565,429.60	\$ 18,132,672.57	76.95%
Tláhuac	\$ 993,279,151.00	\$ 29,798,374.53	\$ 22,275,436.66	74.75%
Tlalpan	\$ 1,523,058,825.00	\$ 45,691,764.75	\$ 44,826,078.47	98.11%
Venustiano Carranza	\$ 1,554,129,898.00	\$ 46,623,896.94	\$ 46,231,599.11	99.16%
Xochimilco	\$ 1,180,259,027.00	\$ 35,407,770.81	\$ 29,139,039.99	82.30%
Total	\$ 23,551,575,109.00	\$ 706,547,253.27	\$ 652,893,815.86	92.41%

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas Públicas en portal de Secretaría de Finanzas, 2011.

Tabla N.º 7

Presupuesto participativo de 2012. Montos ejercidos

Unidad responsable	Presupuesto total asignado	Presupuesto participativo (3%)	Ejercido	% de ejercicio
Álvaro Obregón	\$ 1,680,673,285.00	\$ 50,420,198.55	\$ 48,176,941.63	95.55%
Azcapotzalco	\$ 1,150,890,457.00	\$ 34,526,713.71	\$ 33,120,040.12	95.93%
Benito Juárez	\$ 1,159,655,601.00	\$ 34,789,668.03	\$ 25,042,799.00	71.98%
Coyoacán	\$ 1,500,333,793.00	\$ 45,010,013.79	\$ 44,805,689.24	99.55%
Cuajimalpa de Morelos	\$ 769,220,714.00	\$ 23,076,621.42	\$ 22,847,305.79	99.01%
Cuahtémoc	\$ 2,111,394,923.00	\$ 63,341,847.69	\$ 46,187,285.23	72.92%
Gustavo A. Madero	\$ 2,679,728,068.00	\$ 80,391,842.04	\$ 80,022,064.95	99.54%
Iztacalco	\$ 1,122,169,119.00	\$ 33,665,073.57	\$ 32,213,450.24	95.69%
Iztapalapa	\$ 3,130,113,060.00	\$ 93,903,391.80	\$ 79,071,203.20	84.20%
La Magdalena Contreras	\$ 750,931,272.00	\$ 22,527,938.16	\$ 20,976,058.37	93.11%
Miguel Hidalgo	\$ 1,436,958,914.00	\$ 43,108,767.42	\$ 38,269,322.40	88.77%
Milpa Alta	\$ 754,752,142.00	\$ 22,642,564.26	\$ 21,051,298.51	92.97%
Tláhuac	\$ 989,024,690.00	\$ 29,670,740.70	\$ 29,549,877.93	99.59%
Tlalpan	\$ 1,516,411,109.00	\$ 45,492,333.27	\$ 36,922,195.25	81.16%
Venustiano Carranza	\$ 1,527,333,900.00	\$ 45,820,017.00	\$ 45,691,820.19	99.72%
Xochimilco	\$ 1,196,266,442.00	\$ 35,887,993.26	\$ 34,152,559.13	95.16%
Total	\$ 23,475,857,489.00	\$ 704,275,724.67	\$ 638,099,911.18	90.60%

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas Públicas en portal de Secretaría de Finanzas, 2012.

El bajo nivel de subejercicio se puede explicar por la vigilancia que ejercen los Comités Ciudadanos. Ello también puede manifestarse debido a que los proyectos definidos son visibles y fácilmente identificables y fiscalizables al llevarse a cabo en una delimitación geográfica accesible y conocida por los Comités y los ciudadanos de la propia colonia.

El presupuesto participativo es una herramienta efectiva para mejorar la gobernabilidad de la ciudad, puesto que permite a la ciudadanía destinar recursos en las necesidades que definen los propios habitantes de las colonias.

Es natural, por lo tanto, que las cuestiones cercanas al entorno cotidiano de las personas sean adecuadas para un proceso de decisión universal. Por ello, no sorprende que la infraestructura urbana y la seguridad pública, temas que son ciertamente complejos, pueden ser asequibles al ciudadano en ámbitos locales.

De esta manera, problemas complejos como la provisión de bienes públicos, por ejemplo, infraestructura urbana y seguridad pueden tener una participación acorde con las preocupaciones reales de la gente. Es decir, puede sortearse el reto de la agregación de preferencias en comunidades tan vastas y complejas como el DF. Esto se facilita al seccionar a nivel de colonias la provisión de bienes y servicios.

Factores que desincentivan el uso del mecanismo

Existen aspectos que representan vulnerabilidades y debilidades para que dicho mecanismo pueda generar resultados adecuados. En primer lugar, los Comités Ciudadanos y Consejos del Pueblo son frecuentemente vistos con escepticismo ante la posibilidad real de que el sistema de partidos políticos coopte a estos órganos de representación local.

En segundo lugar, los bajos niveles de participación reducen la legitimidad de las decisiones adoptadas. La consulta ciudadana de 2012, de acuerdo con cifras del IEDF, obtuvo un total de 147 737 opiniones de un universo de 7 547 924 de personas registradas en la lista nominal. En otras palabras, el 1,96% del electorado decidió sobre la aplicación del 3% del presupuesto de las delegaciones.

De manera concreta, los tres elementos que desincentivan el uso de los presupuestos participativos son:

- El diseño limita los rubros a los cuales los ciudadanos pueden destinar el ejercicio presupuesto participativo.
- La baja participación reduce la legitimidad de los resultados que arroja el mecanismo a nivel local. A menor participación, menor legitimidad, lo que impacta en los ejercicios ulteriores.
- Una mínima difusión de los mecanismos de participación ciudadana por colonia y pueblos originarios.

Líneas de acción para fortalecer el presupuesto participativo

A diferencia del resto de los mecanismos, el presupuesto participativo se encuentra institucionalizado desde la propia LPCDF, cuya propia regulación y asignación presupuestal obliga a los ciudadanos a ejercerlo a nivel local con reglas claramente definidas. Aun bajo un esquema operativo mixto con elementos de democracia directa y representativa, ello no implica que el mecanismo arroje resultados óptimos. El diseño, desde su concepción, está considerado como un mecanismo local y restrictivo en cuanto a las áreas en las que se puede implementar, lo cual lo convierte en un mecanismo limitado. Con el fin

de mejorar y profundizar el presupuesto participativo como mecanismo de democracia directa se proponen las siguientes acciones:

1. Los bajos niveles de votación pueden ser revertidos mediante el perfeccionamiento y ampliación de la consulta ciudadana por medios electrónicos, como se ha realizado a partir de 2013.
2. Corrección en el diseño de las inconsistencias jurídicas de la asignación presupuestal con el fin de brindar certeza en cuanto al porcentaje que se destina por colonia o pueblo originario. Esto evitaría que se redujera el porcentaje en momentos de austeridad o por circunstancias de coyuntura política.
3. Hacer uso más eficaz de la figura de asambleas vecinales en las colonias, a fin de consensuar proyectos, difundir información jurídica y técnica de la ejecución de los mismos y minimizar de esta manera el desacuerdo al interior de las mismas.
4. Incrementar la difusión del mecanismo y su utilidad para resolver problemas públicos locales con la participación directa de los habitantes de cada colonia o pueblo originario.

Conclusiones: ¿qué sigue?

Se han revisado los distintos mecanismos de democracia directa que han sido implementados en la Ciudad de México. La principal conclusión que arroja el análisis es el mínimo uso que los habitantes de la ciudad han dado a estos instrumentos: las escasas experiencias en el uso del plebiscito, la inexistencia de solicitudes de referéndum, la ausencia de iniciativas populares y las bajas tasas de participación en los presupuestos participativos. Ello puede explicarse por múltiples factores que desincentivan la participación ciudadana directa; sin

embargo, la variable principal que explica el fenómeno en este caso es el deficiente diseño institucional de los mecanismos, ya que aleja a los posibles participantes y en muchos casos evita que las preferencias expresadas tengan consecuencias relevantes sobre las acciones de las autoridades locales.

A pesar de que el presupuesto participativo, bajo reglas de democracia directa, es el mecanismo más utilizado, los niveles de participación en los ejercicios que se han presentado son mínimos, lo cual deslegitima la propia toma de decisiones en la asignación del presupuesto. El mecanismo funciona debido a que desde la propia LPCDF se establecen los alcances y la obligatoriedad del ejercicio de recursos participativos por nivel colonia y pueblo originario; no necesariamente por un entusiasmo de la ciudadanía.

En el caso de la iniciativa popular cabría preguntarse si la inexistencia de antecedentes en el DF puede explicarse a causa de un umbral de peticionarios muy alto, lo que eleva los costos de coordinación y organización para los individuos; o bien, si refleja una ciudadanía muy distanciada del proceso legislativo. Por otro lado, existen incentivos para que los plebiscitos y consultas sean utilizados para legitimar decisiones ya tomadas por las autoridades, pues al no ser vinculantes, son utilizados estratégicamente para producir los resultados deseados.

Una de las implicaciones directas de que los resultados de estas herramientas no sean vinculantes es que existen pocos incentivos para invertir cuantiosos recursos económicos, materiales y humanos en organizar un plebiscito, un referéndum o una iniciativa popular. Tampoco ha ocurrido que algún diputado local promueva un referéndum. Una explicación es que quienes tienen más incentivos para promoverlos al interior de la ALDF, las bancadas de oposición o en posición minoritaria, no estén dispuestos a utilizar su capital político y recursos en promover

una medida cuyo resultado sólo sirve como insumo consultivo, y no como un mandato vinculatorio. Desde la perspectiva del principio de distinción, la no obligatoriedad de los resultados expresados mediante el plebiscito y el referéndum implica que los ciudadanos no detentan el poder práctico de incidir en la legislación directamente, sino que quedan siempre supeditados a la intermediación del legislador. Curiosamente, el actor que más activamente utiliza estos mecanismos, es el titular del Ejecutivo local.

El jefe de Gobierno puede utilizar el plebiscito únicamente como medio de legitimación de las decisiones que toma, pero no cuenta con incentivos para utilizarlo como medio para juzgar las propias decisiones que toma, pues es él, como autoridad última, quien aprueba o rechaza el uso del mecanismo. En pocas palabras, es juez y parte, a pesar de que la propia ciudadanía exija por los medios estipulados en la LPCDF, el uso del mecanismo para juzgar las decisiones del titular del Ejecutivo local. Lo mismo sucede en el referéndum con la ALDF: es ésta quien define si lo lleva a cabo a pesar del esfuerzo que realicen los ciudadanos para promoverlo.

En el caso de la iniciativa popular, los incentivos informales para impulsar una iniciativa por medio del cabildeo o relación directa con los legisladores son mayores que hacerlo por medio de la iniciativa popular.

No obstante, se ha hallado que un diseño institucional como el del presupuesto participativo, que involucra a los órganos de representación locales a nivel colonia, tiene la característica de estar acotado a rubros cercanos al ciudadano, lo que en la dimensión de complejidad facilita la participación, incluso en torno a temas complejos como la provisión de servicios públicos. Adicionalmente, su aplicación dentro un ámbito cercano y conocido facilita la rendición de cuentas.

En conclusión, el presente análisis ha identificado como principal problema el diseño institucional que define el carácter no vinculatorio y los propios desincentivos para el uso de los mecanismos. Por ello, se proponen doce líneas de acción concretas que pueden servir como insumos para profundizar la discusión en torno a la pertinencia del diseño y uso de estos mecanismos en la Ciudad de México.

En el caso del plebiscito proponemos: 1. transferir la facultad de aprobación del levantamiento de un plebiscito al órgano electoral local, en donde la única restricción deberán ser los criterios establecidos actualmente en la legislación; 2. establecer en el marco legal cuestiones y decisiones de gobierno específicas en las que se convoque un plebiscito de forma automática y; 3. otorgar a la Asamblea Legislativa la facultad para detonar este mecanismo.

Para mejorar el diseño del referéndum e incentivar su uso: 4. otorgar carácter vinculatorio a los resultados del referéndum; 5. transferir la facultad de aprobar la solicitud de referéndum al órgano electoral local, con las únicas restricciones que ya se establecen en la ley y; 6. contemplar que otros actores puedan solicitar el acceso a este mecanismo, por ejemplo, el jefe de Gobierno o la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Para los fines que persigue la iniciativa popular, consideramos que tiene problemas de origen en la propia definición y objetivos, pues los incentivos para promover iniciativas son mayores por medio del cabildeo y relación directa con los legisladores. Por ello, se propone acercar al ciudadano al proceso legislativo por medio de: 7. audiencias públicas de las comisiones de la ALDF para convocar a la ciudadanía a deliberar sobre el contenido de los asuntos legislativos y; 8. utilizar el referéndum como medio de consulta para las iniciativas de la ALDF.

Finalmente, para mejorar el ejercicio del presupuesto participativo como mecanismo de democracia directa, proponemos: 9. revertir los bajos niveles de votación mediante el perfeccionamiento y ampliación de la consulta ciudadana por medios electrónicos; 10. corregir en el diseño legal las inconsistencias jurídicas de la asignación presupuestal con el fin de brindar certeza al porcentaje que se destina por colonia o pueblo originario; 11. que los *Comités Ciudadanos* hagan uso eficaz de la figura de asambleas vecinales en las colonias, a fin de consensuar proyectos, difundir información jurídica y técnica de la ejecución de los mismos y minimizar de esta manera el desacuerdo al interior de las mismas e; 12. incrementar la difusión del mecanismo y su utilidad para resolver problemas públicos locales con la participación directa de los habitantes de cada colonia o pueblo originario.

Bibliografía

- Arrow, K.J. (1950). “A Difficulty in the Concept of Social Welfare”, *Journal of Political Economy* 58, 4: 328-346
- Balbis, Jorge (s/f). “Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina”. *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción*. En http://equipopueblo.org.mx/part_inci_alop.htm
- Barczak, Mónica (2001). “Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”. En *Latin American Politics and Society*. Volumen 43: 37-59
- Bolos Jacob, Silvia (2001). “Los dilemas de la participación en gobiernos locales”. En: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/ponencias.html>
- Breuer, Anita (2008). “Policymaking by Referendum in Presidential Systems: Evidence from the Bolivian and the Colombian Cases”, *Latin American Politics and Society*. Volumen 50: 59–89
- _____ (2009). “The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America: Towards a Theory of Referendum Causes”. *Revista de Ciencia Política*. Volumen 29: 23-55
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Definición”, en *Participación Ciudadana*. En www.diputados.gob.mx/cesop/
- Chacón Rojas, Oswaldo (2011). “Nuevos Mecanismos de Democracia Directa en el Constitucionalismo Local. La Fiscalización del cumplimiento de compromisos electorales en Chiapas”. En <http://www.juridicas.unam.mx/>

- Cronin, Thomas (1989). *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Harvard: University Press.
- Dahl, Robert (1989). *La democracia y sus críticos*. NewHaven: Yale University Press.
- Diamond, Hartlyn, Linz y Lipset (1999). *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder, Co: Lynne Rienner.
- Distrito Federal (1994). “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”. En www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/egdf/EGDF_orig_26jul94_ima.pdf
- Ellis, Andrew (2007). “Uso y Diseño de Referendos: un ensayo práctico desde Idea Internacional”, *Revista de Derecho Electoral*, N° 4
- Herbert Simon y James March (1958). *Organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
- IEDF (2012). *Informe ejecutivo Consulta ciudadana 2012 para definir los proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal 2013, en las colonias o pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal*. En <http://www.iedf.org.mx/index.php/consultas-ciudadanas>
- _____ (s/f). Sistema Electoral del df. “Modalidades de la participación ciudadana en la Ciudad de México”. En www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es03.php?cadena=content/es/0303.php

- Imke Harbers (2007). “Democratic Deepening in Third Wave Democracies: Experiments with Participation in Mexico City” en *Political Studies* Volumen 55: 38-58
- Inchaustegui, Teresa (1994). *La ciudad de México en transición; cambio económico, complejidad social y reforma política, hacia un desarrollo sustentable*. Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México: 110
- INEGI (2013). *Anuario estadístico del Distrito Federal 2012*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Marenghi, Patricia y Manuel Alcántara Sáez (2007). “Los Mecanismos de la Democracia Directa: Argumentos a Favor y en contra desde la Teoría de la Democracia”. *Revista de Derecho Electoral*, N.º 4
- Marván Laborde, Ignacio (2000). *De la Ciudad del Presidente al Gobierno Propio: la política en la Ciudad de México 1970 - 2000*
- Mendizábal, Yuritzi y Alejandro Moreno (2010). “La confianza electoral: el IFE y los partidos políticos”. En *La confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, de Alejandro Moreno (coord.). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, DF: 227-248
- Proyecto Ciudadanía (2011). “La historia de las Consultas y la democracia participativa que aún no llega”.

En www.animalpolitico.com/bloguerosproyecto-ciudadania/2011/03/24/la-historia-de-lasconsultas-y-la-democracia-participativa-que-aun-nollega/#axzz2jfpJUF9p

- Roberts, K. y Wibbels, E. (1999). “Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A test of Economic, Institutional and Structural Explanations”. *American Political Science Review*, 93 (3): 575-590
- Salazar Ugarte, Pedro (1998). “La situación de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Un punto de vista legal”, en *Diálogo y Debate*, Núm. 5 y 6: 109-125
- Sartori, Giovanni (1993). *¿Qué es la democracia?* Editorial Patria: México DF.
- Secretaría de Finanzas (2011). “Cuentas públicas”. En www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2011
- _____ (2012). “Cuentas públicas”. En www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2012, consultado el 4 de noviembre de 2013
- Serna de la Garza, José María (2012). *Poder Legislativo Federal y Sistema Federal*. En <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3068/6.pdf>
- Shepsle, Kenneth A. (1997). *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. Mark S. Bonchek, W W Norton & Company Incorporated.
- Simon, Herbert y James March (1958). *Organizaciones*. Editorial Ariel: Barcelona.

- Somuano Ventura, María Fernanda (2002). “Los determinantes de la participación política no electoral en México”. En *Reconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. Miguel Ángel Porrúa: México.
- Welp, Yanina (2010). “El referendo en América Latina: Diseños institucionales y equilibrios de poder”. En *Nueva Sociedad*, Número 228: 26- 42
- Ziccardi, Alicia (1999). *Gobiernos locales: el futuro político de México*. IGLOM.
- Zovatto Garetto, Daniel (2007). “Las Instituciones de la Democracia Directa a Nivel Nacional en América Latina: un Balance Comparado: 1978-2007”. *Revista de Derecho Electoral* N.º 4



Wagner de Melo Romão

Profesor del Departamento de Ciencia Política, así como investigador del Núcleo de Investigación sobre Participación, Movimientos Sociales y Acción Colectiva de la Universidad Estatal de Campiñas–UNICAMP y del Programa de Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Estatal Paulista–UNESP, Araraquara. Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad de São Paulo (1999), magíster en Sociología por la Universidad de São Paulo (2003) y doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo (2010). Es investigador en el Centro Brasileño de Análisis y Planificación y ha realizado una investigación postdoctoral en el Centro de Estudios Metropolitanos. Posee experiencia en el área de Ciencia Política con énfasis en Estado y Gobierno, particularmente en temas de política pública, relaciones internacionales, democracia participativa, y sociedad civil.

Políticas públicas y democracia participativa: avances y límites de las conferencias nacionales en Brasil

Wagner de Melo Romão

En las últimas décadas, especialmente desde el inicio del período Lula da Silva, Brasil ha producido un amplio conjunto de instancias y mecanismos de participación institucional. En ese marco, las conferencias nacionales de políticas públicas se presentan como una de las innovaciones más prometedoras, dada la conexión directa que establecen entre las políticas públicas y los procesos participativos.

Todavía quedan, sin embargo, dudas sobre la efectividad de tales conferencias, así como de otras instancias de participación. Este tema se planteó fuertemente al gobierno brasileño, sobre todo tras las manifestaciones populares de junio de 2013. ¿Quién, después de todo, es movilizadado por las conferencias? ¿Cuál es la capacidad de las conferencias de democratizar las decisiones en políticas públicas y perfeccionarlas?

Caracterizadas como instancias de apertura al diálogo y a la negociación entre las partes que la componen, las conferencias tienen, para el próximo ciclo participativo, el reto de inventar nuevos mecanismos de acceso, con mayor capacidad de consulta a la sociedad, mayor utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, y mayor capacidad de hacer valer sus deliberaciones en la acción del Estado.

Introducción

La creación de mecanismos institucionales de participación ha sido recurrente en el contexto de los gobiernos a la izquierda formados en América Latina en la década de 2000. Tales mecanismos guardan relativa distancia de los procedimientos e instituciones tradicionales de la democracia representativa, de modo que, en otras partes del mundo, son vistos como posibilidades de renovación y profundización de los regímenes democráticos.

Hay un sinnúmero de experiencias que se pueden destacar y analizar: consejos comunales en Venezuela (López y Rodríguez, 2012), consejos territoriales en Guatemala (McNulty, 2014), presupuesto participativo en Perú, Uruguay y República Dominicana, además de las experiencias brasileñas (Allegretti, 2011; McNulty, 2012), y la nueva Constitución en integración con la cultura amerindia en Bolivia y Ecuador (Schavelzon, 2011; Freitas, 2014). No obstante, pocas de ellas parecen estar tan enraizadas en una arquitectura de participación institucional directamente relacionada con la acción gubernamental en sectores de políticas públicas (Teixeira *et al.*, 2012) como las conferencias nacionales en Brasil.

Las conferencias son parte de un amplio conjunto de instrumentos de participación desarrollado en el país desde la década de 1980.

La Constitución Federal de 1988 confirió un marco legal para el establecimiento de instrumentos e iniciativas de participación directa en el país¹, aunque dichos instrumentos no se llegaron a formalizar. El término participación o correlatos aparecen puntualmente en algunos pocos artículos de la Carta Constitucional, especialmente en los capítulos referentes a sectores de políticas públicas, como política agrícola, seguridad social, salud y educación.

La amplitud de la arquitectura participativa en Brasil se debe a la vinculación de la participación institucional con el movimiento de descentralización de políticas públicas que siguió al período centralizador del régimen militar. Esto se da de modo pionero en el área de la salud con la implantación del Sistema Único de Salud (SUS), a lo largo de la década de 1990 (Dowbor, 2009). Vale decir que el SUS –y la forma cómo, a través de él, se articuló una red de instancias de participación social (consejos, audiencias públicas, conferencias, etc.) con la presencia de representantes de los tres niveles de gobierno, usuarios del sistema y otros actores involucrados (empresarios, académicos, trabajadores de la salud)– fue el gran modelo generador de los parámetros para la participación de la sociedad en la gestión pública. Así, las innovaciones democráticas gestadas a nivel nacional tienden a reproducirse en los estados y municipios, a partir de la inducción proveniente del gobierno federal, constituyendo una verdadera red de participación social que se prolonga desde el nivel nacional hacia los niveles locales por políticas

1 El artículo 1 de la Constitución es bastante explícito en cuanto a ello, al indicar en su párrafo único que “Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o **directamente**, en los términos de esta Constitución” (Brasil, 1988; el subrayado es mío). A este respecto, ver Lessa (2008).

de inducción. Como ejemplos tenemos las implementaciones del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) (Mendoza, 2012), del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y Valorización del Magisterio (Fundef) y del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb) (Bassi y Camargo, 2009), de las políticas de protección al niño y al adolescente (Albuquerque, 2013), entre otras.

Las instancias más centrales en esa arquitectura participativa son los consejos y las *conferencias* de políticas públicas, seguidas de las *audiencias públicas*. Los consejos son instancias de relación entre representantes del gobierno y de la sociedad civil en el contexto de un sector de política pública; existen en los niveles nacional, estadual y municipal, fundamentalmente en los sectores más desarrollados de políticas públicas. Se diferencian de las conferencias por ser permanentes—las conferencias son reuniones ocasionales o periódicas—y por tratarse de colegiados elegidos en procesos específicos o nombrados por el Ejecutivo (ministro o presidente de la República, en el nivel nacional; secretario o gobernador en los estados; secretario o alcalde en los municipios).

Las conferencias son procesos participativos federalizados, por sectores de políticas públicas; en general son convocadas por el Poder Ejecutivo del gobierno nacional, aunque también puede haber procesos autónomos de estados o municipios. Se caracterizan por contar con etapas (o conferencias) municipales y estatales de recolección de propuestas y también de elección de delegados, que tienen la misión de llevar las propuestas priorizadas por la plenaria de las conferencias a las instancias superiores, hasta la etapa nacional. Se trata de una estructura piramidal de participación y representación.

Las audiencias públicas son mecanismos de participación bastante diseminados entre los sectores de políticas públicas, en los tres

niveles de la federación, previstos no solo ante el poder Ejecutivo, sino también ante el Legislativo. Consiste en una reunión presencial y abierta a cualquier ciudadano, en la cual un proyecto específico es sometido a consulta pública, de forma tal que el poder público pueda perfeccionarlo, aclarar dudas, recoger divergencias de mérito o de forma. Las audiencias públicas están previstas en un sinnúmero de procesos consultivos para la elaboración de políticas públicas, pero cobraron fuerza a principios de la década de 2000, con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria N.º 101/2000, art. 48) –que previó la realización de audiencias públicas durante los procesos de elaboración de los planes, leyes de directrices presupuestarias y de la propia pieza presupuestaria– y del Estatuto de la Ciudad (Ley N.º 10.257/2001), que en su artículo 40 establece la obligatoriedad de las audiencias públicas con participación de la sociedad en la elaboración de los planes municipales.

Este amplio conjunto de instancias de participación institucional, promovido por el Estado brasileño, ha visto las razones de su existencia puestas a prueba por las manifestaciones de junio de 2013. Aunque el foco de los manifestantes haya estado especialmente en los partidos políticos y en el sistema político como un todo –indicando que Brasil no sería una excepción frente a la difusa “crisis de representación” que atraviesa a las democracias representativas– también esas instancias de participación pasaron a ser cuestionadas por gestores públicos, expertos y activistas: al final, ¿cuál es la capacidad que tienen los consejos, conferencias y audiencias públicas de captar insatisfacciones y demandas sociales? ¿Esas instancias son más o menos eficientes que los parlamentos? ¿Cuál es su potencial para incidir en las decisiones de los gestores públicos? Tales preguntas ya estaban planteadas antes de las protestas, pero se han reforzado fuertemente a partir de ellas.

Motivado por esas cuestiones, y también como estrategia para hacer que esas instancias sean más diseminadas y robustas al interior

de los poderes públicos, el gobierno nacional intenta normalizar y promover una armonización de los mecanismos de participación social existentes. Gestada desde el inicio del gobierno de Dilma Rousseff, la Política Nacional de Participación Social (PNPS) (Decreto N.º 8.243/2014) busca conceptualizar y presentar estándares mínimos sobre qué son y cómo deben constituirse los consejos, conferencias, audiencias públicas, consultas por Internet, defensorías y otras instancias y mecanismos de participación social. En medio de la agitación típica de un año electoral, la fuerte reacción conservadora frente a esa acción de la Presidencia de la República sorprendió a expertos y miembros del gobierno. El Legislativo se sublevó contra el Decreto Presidencial y preparó un Decreto Legislativo –por el momento en vías de tramitación y debate en el Congreso Nacional– que tiene el poder de revocar la iniciativa del gobierno. De alguna manera, se puso al desnudo el rechazo de fuerzas políticas conservadoras a iniciativas de ampliación de la participación social en los asuntos gubernamentales.

En tal contexto, el presente artículo pretende abordar los mecanismos de participación social en políticas públicas en Brasil con un enfoque específico sobre las conferencias nacionales. Además de esta introducción, el estudio está dividido en cinco apartados. En el primero, se presenta una caracterización de las conferencias nacionales y, a partir de una muestra de 24 de ellas, se indica la diversidad de la composición de sus participantes, según los sectores de políticas públicas considerados. En el segundo apartado, se hace una lectura de los estudios recientes sobre la cuestión de la efectividad de dichos mecanismos de participación, sus resultados e impactos en la acción gubernamental. En el apartado siguiente, se propone un análisis más detenido de la Política Nacional de Participación Social y de la repercusión de esta medida en el gobierno de Dilma Rousseff. En el cuarto, se busca discutir las protestas de junio de 2013 y la virtual invisibilidad de las conferencias frente al grueso de la población

brasileña, aunque se destaca su relevancia política en el contexto de la acción gubernamental. Finalmente, de manera prospectiva, se sugieren caminos para pensar la profundización del potencial transformador de las conferencias y de otras instancias de participación, en su conexión con las nuevas tecnologías de la comunicación disponibles actualmente.

Caracterización de las conferencias nacionales

Las conferencias se configuran como una reunión de la policy community (Kingdon, 1995; Côrtes, 2007) de determinado rubro de políticas públicas, generalmente durante tres o cuatro días en su etapa nacional. Suelen presentar alguna periodicidad e implicar etapas preparatorias a nivel de municipios, regiones y estados, promoviendo un ambiente de diálogo entre representantes de la sociedad civil, de los gobiernos y de otros actores relevantes, como los trabajadores y profesionales del sector, dentro o fuera de los gobiernos. El proceso como un todo puede durar entre seis meses y un año, desde la edición de la ordenanza o decreto que insta la conferencia hasta la divulgación de su informe final, que contiene las deliberaciones sucedidas. Practicadas desde hace varias décadas como mecanismos de articulación federativa y diálogo interinstitucional en los sectores más tradicionales de políticas públicas, como los de salud y educación², es recién en el período de redemocratización que las conferencias se vuelven mecanismos de

2 Las primeras conferencias nacionales fueron instituidas por el entonces ministro de Educación y Salud Pública, Gustavo Capanema. La Conferencia Nacional de Educación data del 3 de noviembre de 1941 y la Conferencia Nacional de Salud, del 10 de noviembre del mismo año (Souza *et al.*, 2013).

movilización política de sectores más amplios de la sociedad brasileña. En este sentido, la VI Conferencia Nacional de Salud (CNS), realizada en 1986, es un verdadero hito (Souza *et al.*, 2013), no solo para esta área de políticas públicas, sino también para la afirmación de la necesidad de una transformación del Estado brasileño, en el sentido de ampliar los canales institucionales de participación y acogida de demandas provenientes de la sociedad³.

Ya a partir del primer gobierno de Lula da Silva, en 2003, las conferencias nacionales se convierten en uno de los principales canalizadores de las expectativas de democratización del poder político y sus temas se multiplican. Hay un considerable incremento en la cantidad y en la calidad de la participación social por esa vía. Las conferencias se siguen refiriendo a sectores tradicionales de políticas públicas (salud, educación, asistencia social), pero también incorporan nuevos temas (medio ambiente, cultura, seguridad pública) y debates específicos al interior de los sectores tradicionales (salud del trabajador, educación básica, medicamentos y asistencia farmacéutica). Se incorpora fuertemente, además, el debate sobre políticas públicas destinadas a grupos sociales específicos (igualdad racial, políticas para mujeres, juventud, GLBT, niño y adolescente).

3 La salud era el sector de políticas públicas cuyas transformaciones necesarias, en el sentido de su reforma, estaban más maduras y la VI CNS se configuró como instancia de negociación política y, a la vez, de movilización del sector de la salud y de afirmación de la necesidad de reforma del sistema (Dowbor, 2012).

Tabla N.º 1

Conferencias Nacionales de Políticas Públicas (1992-2002)

Conferencias Nacionales de Políticas Públicas (1992-2002)											
Temas	Itamar			Fernando Henrique Cardoso							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Acuicultura y pesca											
Arreglos productivos locales											
Asistencia social											
Asistencia técnica y extensión rural											
Ciudades											
Ciencia, tecnología e innovación en salud											
Comunicación											
Comunidades brasileñas en el exterior											
Cultura											
Defensa civil y asistencia humanitaria											
Desarrollo regional											
Desarrollo rural, sostenible y solidario											
Derechos del niño y del adolescente											
Derechos de la persona con discapacidad											
Derechos de la persona mayor											
Derechos Humanos											
Economía solidaria											
Educación básica											
Educación escolar indígena											
Educación profesional tecnológica											



Temas	Itamar			Fernando Henrique Cardoso							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Empleo y trabajo decente											
Deporte											
Gays, lesbianas, bisexuales y transexuales											
Gestión del trabajo y educación en salud											
Infanto-juvenil por el medio ambiente											
Juventud											
Medicamentos y asistencia farmacéutica											
Medio ambiente											
Migraciones y refugio											
Políticas públicas para las mujeres											
Pueblos indígenas											
Promoción de la igualdad racial											
Salud											
Salud ambiental											
Salud bucal											
Salud del trabajador											
Salud indígena											
Salud mental											
Seguridad alimentaria y nutricional											
Seguridad pública											
Transparencia y control social											

*Conferencias consideradas atípicas, según Souza *et al.* (2013)

Fuente: Pogrebinschi (2010) y Secretaría General de la Presidencia de la República (s/fa). Elaboración propia.

Tabla N.º 2

Conferencias Nacionales de Políticas Públicas (2003-2014)

Conferencias Nacionales de Políticas Públicas (2003-2014)													
Temas	Luis Ignacio Lula da Silva								Dilma Rouseff				
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Acuicultura y pesca													
Arreglos productivos locales		x	x		x		x		x			x	
Asistencia social													
Asistencia técnica y extensión rural													
Ciudades													
Ciencia, tecnología e innovación en salud													
Comunicación													
Comunidades brasileñas en el exterior													
Cultura													
Defensa civil y asistencia humanitaria													
Desarrollo regional													
Desarrollo rural, sostenible y solidario													
Derechos del niño y del adolescente													
Derechos de la persona con discapacidad													
Derechos de la persona mayor													
Derechos Humanos	x			x									
Economía solidaria													
Educación básica													
Educación escolar indígena													
Educación profesional tecnológica													



Temas	Luis Ignacio Lula da Silva								Dilma Rousseff			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Empleo y trabajo decente												
Deporte												
Gays, lesbianas, bisexuales y transexuales												
Gestión del trabajo y educación en salud												
Infanto-juvenil por el medio ambiente	x			x			x				x	
Juventud												
Medicamentos y asistencia farmacéutica												
Medio ambiente												
Migraciones y refugio												
Políticas públicas para las mujeres												
Pueblos indígenas												
Promoción de la igualdad racial												
Salud												
Salud ambiental												
Salud bucal												
Salud del trabajador												
Salud indígena												
Salud mental												
Seguridad alimentaria y nutricional												
Seguridad pública												
Transparencia y control social												

*Conferencias consideradas atípicas, según Souza *et al.* (2013)

Fuente: Pogrebinschi (2010) y Secretaría General de la Presidencia de la República (s/fa). Elaboración propia.

Esa profusión temática lleva a que haya una considerable variedad en los procesos participativos, en su diseño, potencial de representación y conexión con las acciones gubernamentales en el sector. Con el objetivo de caracterizar con más objetividad las conferencias, Souza *et al.* (2013) propusieron una categorización de las conferencias típicas. En estas concurren las siguientes características, que se repitieron en 69 de las 82 conferencias nacionales realizadas entre 2003 y 2010 en Brasil:

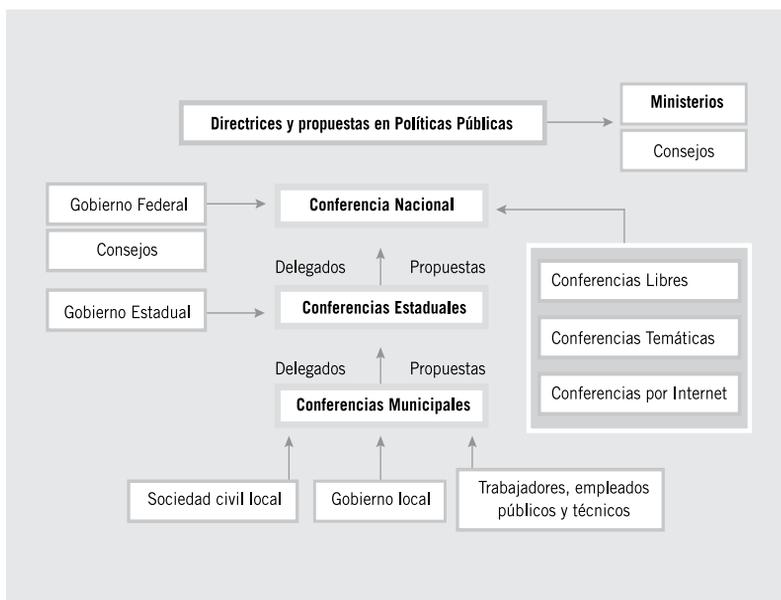
- *Participación de representantes de la sociedad y del gobierno*, una vez que las conferencias fueron comprendidas como procesos de promoción del diálogo entre gobierno y sociedad;
- *Convocatoria por parte del Poder Ejecutivo*, pues se espera que haya influencia de las deliberaciones de las conferencias en el ciclo de gestión de políticas públicas;
- *Realización de etapas preparatorias*; en este caso, se trata de hacer valer dos principios: el de articulación federativa, que es un elemento importante de las conferencias nacionales desde las primeras realizadas en Brasil, en la década de 1940; y la idea de que la conferencia es un proceso de participación que se inicia en los municipios y comprende etapas que abarcan las regiones y/o los estados;
- La forma de la interconexión entre etapas se da por la elección de representantes de las etapas anteriores para la etapa nacional; al igual que por la *formulación de propuestas*, cuya consideración debe darse también de una etapa a la otra.

La existencia de etapas municipales y estatales representativas se da según la integración de las conferencias a los sistemas de políticas públicas, con tareas divididas y compartidas entre estados, municipios y unión. Así, además de prestarse a escuchar a la sociedad civil,

movimientos sociales y ciudadanos, una importante función de las conferencias es el debate público sobre las relaciones federativas en el contexto de las políticas, además del establecimiento de pactos entre representantes de gobiernos municipales y estatales y el gobierno nacional. Las conferencias son lugares simbólicos en los que determinadas acciones de renovación de políticas pueden ser puestas a prueba en cuanto a su legitimidad, reafirmandose disensos y consensos sobre ellas.

Gráfico N.º 1

Esquema de las Conferencias Nacionales Típicas



Fuente: Elaboración propia.

La representación institucional de los participantes de las conferencias varía de acuerdo al sector de políticas públicas a las que se refieren, de manera similar en las etapas municipales, estatales y nacional. Hay una diversidad bastante considerable y, para que el lector pueda dimensionarla, apuntamos en la Tabla N.º 3 una muestra de los perfiles de representación de los participantes de las conferencias, a partir de la lectura de sus reglamentos internos. Se estudiaron 24 reglamentos de conferencias nacionales, siempre teniendo por referencia la más reciente entre determinado conjunto de políticas públicas. En la Tabla N.º 3 es posible verificar: 1) el área o sector y el año de realización de la conferencia; 2) la división de la representación; 3) la división numérica detallada por referencia institucional y/o por modo de entrada de los delegados en la etapa nacional (delegación nata, electos en las conferencias estatales y/o municipales e indicación por los gobiernos o la sociedad civil); y 4) el total de delegados en la etapa nacional⁴. La totalidad de las conferencias prevé la presencia de invitados y observadores.

4 En la variable *representación*, se buscó mantener la denominación específica de cada reglamento, a fin de tomar por referencia la manera como el sector específico de política pública nombra los segmentos de participantes. Así: a) la categoría “sociedad civil” también puede estar asociada a “usuarios” y se indicará en esa columna cuando el propio reglamento exponga subdivisiones para la categoría, como en la V Conferencia Nacional de las Ciudades; b) la categoría “gobierno” puede ser sustituida por la denominación más amplia “poder público”, que implícitamente incorpora elementos de los poderes Legislativo y Judicial; c) cuando conste, además de sociedad civil y gobierno, se indicará la categoría “trabajadores” o “profesionales” (como en los casos de la XIII Conferencia Nacional de Salud y de la I Conferencia Nacional de Seguridad Pública); d) será indicado también cuando algún segmento tenga representación diferenciada y relevante en la conferencia (como los empresarios en la IV Conferencia Nacional de Medio Ambiente y los delegados sectoriales, que representan a los productores y realizadores culturales en la III Conferencia Nacional de Cultura).

Tabla N.º 3

Representación en Conferencias Nacionales de Políticas Públicas

Área o sector de política pública	Representación	División numérica detallada	Total
XIII Conferencia Nacional de Salud (2007)	<ul style="list-style-type: none"> - 50% usuarios - 25% profesionales de la salud - 25% gestores y prestadores de servicio 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 616 electos en las etapas estatales (1 308 usuarios, 654 profesionales, 654 gestores y prestadores de servicios) - 452 electos por entidades e instituciones nacionales de los tres segmentos (incluidos los 144 miembros del Consejo Nacional de Salud; en el segmento de los usuarios, están incluidos 68 representantes indígenas) 	3 068
V Conferencia Nacional de las Ciudades (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - 42,3% gestores y parlamentarios - 26,7% movimientos populares - 9,9% trabajadores por sus entidades sindicales - 9,9% empresarios del desarrollo urbano - 7% entidades profesionales, académicas, consejos profesionales - 4,2% ONG del desarrollo urbano 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 689 electos en las etapas estatales - 561 delegados indicados por las entidades nacionales (20,92% del total de delegados, en la proporción del cuadro anterior) - 181 delegados natos del Consejo Nacional de las Ciudades 	2 431
III Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - 50% sociedad civil - 50% gobierno (16% gobierno federal, 25% gobiernos municipales, y 9% gobiernos estatales) 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 306 electas en las etapas estatales (1 383 de la sociedad civil, 691 de gobiernos municipales y 232 de gobiernos estatales) - 40 titulares del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer - 435 indicadas por órganos del Gobierno Federal 	2 781



Área o sector de política pública	Representación	División numérica detallada	Total
III Conferencia Nacional de Acuicultura y Pesca (2009)	<ul style="list-style-type: none"> - 71% sociedad civil (federaciones, asociaciones, sindicatos, cooperativas, ONG, entidades de investigación, etc.) - 17,8% gobiernos y poder público de los estados y municipios - 5,8% órganos del gobierno federal - 5,4% Consejo Nacional de Acuicultura y Pesca (Conape) 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 776 electos en las etapas estatales (1 419 de la sociedad civil, 357 del poder público de estados y municipios) - 116 indicados por órganos del Gobierno Federal - 108 miembros del Conape 	2 000
IX Conferencia Nacional de Asistencia Social (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - 50% sociedad civil - 50% gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 964 electos en las etapas estatales, entre gobierno y sociedad civil (1 660 del ámbito municipal; 220 de los estados; 84 del ámbito federal) - 36 delegados natos del Consejo Nacional de Asistencia Social 	2 000
III Conferencia Nacional de Cultura (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - 70,5% electos en las etapas municipales y estatales, siendo de estos 2/3 de la sociedad civil y 1/3 de gobiernos estatales y municipales - 20% delegados sectoriales - 9,5% delegados natos 	<ul style="list-style-type: none"> - 1350 electos en las etapas estatales y municipales - 380 delegados sectoriales entre los titulares de los Colegiados Sectoriales del Consejo Nacional de Políticas Culturales (CNPC) - 180 delegados natos (Gobierno Federal, consejos estatales y CNPC) 	1 910
I Conferencia Nacional de Defensa Civil y Asistencia Humanitaria (CNDC) (2010)	<ul style="list-style-type: none"> - 50% sociedad civil - hasta 30% gestores del poder público de municipios, estados y federal - hasta 20% gestores de órganos públicos de defensa civil 	<ul style="list-style-type: none"> - 468 representantes de la sociedad civil - 291 gestores en general - 163 gestores de defensa civil - 76 delegados natos (órganos de defensa civil de los estados; miembros del Consejo Nacional de Defensa Civil, miembros de la CON de la I CNDC) 	998

Área o sector de política pública	Representación	División numérica detallada	Total
II Conferencia Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y Solidario (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - 2/3 sociedad civil - 1/3 poder público 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 004 electos en las etapas estatales (669 de la sociedad civil, 335 del poder público) - 80 representantes de pueblos tradicionales (20 quilombolas, 20 extractivistas, 20 indígenas, 20 otros) - 74 delegados natos del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (38 de la sociedad civil y 36 del gobierno) - 42 indicados por el Gobierno Federal 	1 200*
IX Conferencia Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - 2/3 adultos - 1/3 adolescentes 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 611 delegados adultos y 801 delegados adolescentes - Gran diversidad de categorías: adolescentes, consejeros municipales y estatales de los Consejos de los Derechos de Niños y Adolescentes (CDCA), representantes de consejos sectoriales de municipios y estados, representantes de entidades del sector, representantes del foro del sector, universidades, jueces de la infancia y juventud, fiscales, defensores públicos, comisarios de policía, parlamentarios, representantes de profesionales del sector 	2 412
XI Conferencia Nacional de los Derechos Humanos (2008)	<ul style="list-style-type: none"> - 2/3 sociedad civil - 1/3 poder público 	<ul style="list-style-type: none"> - 960 electos en las etapas estatales (644 de la sociedad civil, 316 del poder público) - 144 indicados por el poder público federal (103 Ejecutivo, 12 Legislativo, 12 Judicial, 12 Ministerio Público Federal, 5 Defensoría Pública de la Unión) - 50 indicados por el Foro de Entidades Nacionales de Derechos Humanos (sociedad civil) 	1 200

Área o sector de política pública	Representación	División numérica detallada	Total
		<ul style="list-style-type: none"> - 28 miembros del Grupo de Trabajo Nacional (CON) - 18 representantes de consejos (12 de la sociedad civil y 6 del gobierno) 	
III Conferencia Nacional de los Derechos de la Persona Mayor (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - 60% sociedad civil - 40% poder público 	<ul style="list-style-type: none"> - 693 electos en las etapas estatales - 50 miembros del Consejo Nacional de los Derechos de la Persona Mayor - 40 indicados por el poder público federal (Ejecutivo, Legislativo, Supremo Tribunal Federal, Ministerio Público de la Unión, MPU, y Defensoría Pública de la Unión, DPU) - 28 indicados por la CON (sociedad civil) - 9 personas mayores del medio rural 	820
III Conferencia Nacional de los Derechos de la Persona con Discapacidad (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - 50% sociedad civil - 50% gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> - 50% de representantes de Consejos Municipales del sector - 25% de representantes de Consejos Estadales del sector (de los estados) - 25% divididos paritariamente entre los delegados electos en las etapas estatales 	886
II Conferencia Nacional de Economía Solidaria (2010)	<ul style="list-style-type: none"> - 25% entidades de la sociedad civil vinculadas a la economía solidaria - 25% poder público - 50% emprendimientos económicos solidarios y sus representaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 600 electos en las etapas estatales (400 de la sociedad civil, 400 del poder público y 800 emprendedores) - 56 delegados natos miembros del Consejo Nacional de Economía Solidaria 	1 656



Área o sector de política pública	Representación	División numérica detallada	Total
II Conferencia Nacional de Educación (2014)	50% educación básica; 30% educación superior; 20% educación profesional y tecnológica**	<ul style="list-style-type: none"> - 70 delegados natos (miembros del Foro Nacional de Educación) - 1 250 delegados de la Educación Básica (148 gestores estatales, 279 trabajadores de la EB pública, 188 gestores municipales, 77 gestores de la EB privada, 118 trabajadores de la EB privada, 77 consejeros estatales de educación de la EB, 97 consejeros municipales de educación, 138 estudiantes, 128 padres) - 750 de la Educación Superior (55 gestores de Instituciones Federales de ES, 55 gestores estatales y municipales de ES, 83 gestores de la ES privada, 168 trabajadores de la ES privada, 83 empleados de la ES pública, 83 docentes de la ES pública, 223 estudiantes) - 500 delegados de la Educación Profesional (74 gestores estatales y municipales de la EP, 43 gestores de establecimientos federales de la EP, 89 gestores de la EP privada, 89 trabajadores de la EP privada, 89 trabajadores de la EP pública, 43 consejeros estatales de educación de la EP, 73 estudiantes) - 304 delegados por indicación nacional (100 gestores del Ministerio de Educación y Cultura, 66 gestores de Ministerios del Área Social, 54 parlamentarios, 71 miembros de órganos colegiados normativos o ejecutivos, 8 miembros de órganos de fiscalización y control, 5 servidores públicos del Ministerio de Educación y Cultura [sindicato]) - 682 delegados por indicación estatal (165 movimientos de afirmación de la diversidad, 192 movimientos en defensa de la educación, 90 comunidad científica, entidades de investigación sobre educación, 54 movimiento sindical, 5 instituciones religiosas, 27 empresarios, confederaciones y sistema S, 17 entidades municipales, 87 parlamentarios municipales y de los estados, 45 órganos de fiscalización y control) 	3 556



Área o sector de política pública	Representación	División numérica detallada	Total
I Conferencia Nacional del Empleo y Trabajo Decente (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - 30% Poder Ejecutivo - 30% empleadores - 30% trabajadores - 10% otras organizaciones 	No especificado	Hasta 1 200
III Conferencia Nacional del Deporte (2010)	No especificado	<ul style="list-style-type: none"> - Hasta 1005 electos en las etapas realizadas en los estados - Delegados natos: miembros del Gobierno Federal, miembros del Consejo Nacional del Deporte, miembros de la CON, representantes de entidades del deporte nacional, representantes de la sociedad civil organizada (sin mayores especificaciones) 	Hasta 1 005 más delegados natos
II Conferencia Nacional de Políticas Públicas y Derechos Humanos de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales - LGBT (2011)***	<ul style="list-style-type: none"> - 60% sociedad civil (siendo un 60% con identidad de género femenina) - 40% poder público 	<ul style="list-style-type: none"> - 565 electos en las etapas estatales (363 de la sociedad civil, 202 del poder público de municipios y estados) - 44 delegados indicados por el Gobierno Federal 	609
II Conferencia Nacional de Políticas Públicas de Juventud (2011)	No especificado	<ul style="list-style-type: none"> - 1 300 electos en las etapas estatales - 500 electos en las etapas municipales - 120 indicados por el poder público - 120 miembros del Consejo Nacional de Juventud - 60 electos en la Consulta Nacional a los Pueblos y Comunidades Tradicionales 	2 100

Área o sector de política pública	Representación	División numérica detallada	Total
I Conferencia Nacional de Medicamentos y Asistencia Farmacéutica (2003)	<ul style="list-style-type: none"> - 50% usuarios - 25% trabajadores de la salud - 25% gestores y prestadores de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 008 electos en las conferencias estatales según la proporción indicada - 178 delegados nacionales (miembros del Consejo Nacional de la Salud, de la CON, representantes de entidades nacionales de gestores, prestadores de servicios, trabajadores y de la sociedad civil) 	1 186
IV Conferencia Nacional de Medio Ambiente (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - 50% sociedad civil (1/5 de pueblos tradicionales e indígenas) - 30% empresarios - 20% poder público (1/2 gobiernos municipales) 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 060 electos en las conferencias estatales (530 de la sociedad civil, 318 empresarios, 212 gestores) - 299 delegados natos (40 miembros de la CON, 81 miembros de las COE, 12 miembros del Ministerio de Medio Ambiente, 109 miembros del Consejo Nacional de Medio Ambiente, 57 miembros del Consejo Nacional de Recursos Hídricos) 	1 359
I Conferencia Nacional de los Pueblos Indígenas (2006)	No especificado	No especificado. Los delegados indígenas son electos como representantes de sus pueblos en las Conferencias Regionales.	No especificado
III Conferencia Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - 60% sociedad civil - 40% poder público 	<ul style="list-style-type: none"> - 898 electos en las etapas estatales (544 sociedad civil, 94 órganos públicos estatales, 260 órganos públicos municipales) - 302 delegados natos (44 miembros titulares del Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial, 104 representantes del Gobierno Federal, 154 indicados en las plenarios nacionales de comunidades tradicionales) 	1 200

Área o sector de política pública	Representación	División numérica detallada	Total
IV Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2011)****	<ul style="list-style-type: none"> - 2/3 sociedad civil - 1/3 gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 400 electos en las etapas estatales según la proporción indicada - 114 miembros del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (76 da sociedad civil y 38 del gobierno) - 112 indicados por el Gobierno Federal 	1 626
I Conferencia Nacional de Seguridad Pública (2009)	<ul style="list-style-type: none"> - 40% sociedad civil - 30% poder público - 30% trabajadores en seguridad pública 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 417 electos en las etapas municipales y estatales (810 de la sociedad civil y 607 de los trabajadores) - 607 representantes del poder público indicados (municipales, estatales y federal) - 44 miembros de la CON - 27 coordinadores de las COE 	2 095

Fuente: Instituto de Investigación Económica Aplicada, s/f.

Los datos presentados son los previstos en los reglamentos, lo cual no necesariamente quiere decir que se trate del número efectivo de los participantes de las etapas nacionales de las conferencias. Lo mismo vale para las aproximaciones de los porcentajes previstos para sociedad civil y gobiernos, incluidas las categorías conexas.

CON = Comisión Organizadora Nacional de cada una de las Conferencias

COE = Comisión Organizadora Estatal (de las etapas de las Conferencias estatales)

* Paridad de género y cupo de 20% para jóvenes menores de 29 años.

** La Conferencia Nacional de Educación desentona con las demás por presentar enfáticamente la distribución de delegados por los niveles de enseñanza escolar. Mantuvimos esa indicación para marcar la especificidad del sector, explícita en la división numérica detallada.

*** Cupos para negros y pardos según el Censo 2010 IBGE, por estados.

**** Entre los delegados electos, un 29% se distribuye según la población de los estados; un 29%, según la incidencia de población en situación de inseguridad alimentaria; el 22% es indicado por cupos (de ese total, 18,2% de pueblos indígenas, 18,2% comunidades quilombolas, 18,2% pueblos de terreiro, 36,4% población negra en general, 9% demás pueblos y comunidades tradicionales).

La recolección de información realizada señala la gran diversidad de modos de representación en las conferencias. Desafortunadamente, su análisis más detenido sobrepasaría los límites de este artículo, así como el conjunto de variables por ser exploradas. No obstante, destacamos algunas evidencias que pueden ser extraídas en una primera visualización de los datos, a saber:

- *Dicotomía sociedad civil vs. gobierno y sus fracturas*: se puede decir que el campo gubernamental y el campo de la sociedad civil son estructurantes del conjunto de las conferencias. Sin embargo, se observa que esa dicotomía es tan solo un principio general de la representación, pues dentro de cada campo hay divisiones bastante perceptibles. En el gobierno prevalecen las divisiones federativas, y en la sociedad civil hay conferencias en las que es importante la división sectorial explícita entre empresarios, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, grupos poblacionales específicos, sindicatos, etc., y otras en las que esa división no ocurre.
- *Trabajadores y prestadores de servicios*: estos son segmentos intermedios, entre sociedad civil y gobiernos, poco mencionados en las investigaciones sobre instancias de participación. Ocurre que en determinadas áreas –como la de los prestadores de servicios de salud y los trabajadores de seguridad pública– son actores con considerable poder de negociación.
- *Delegados natos*: estos participantes no son electos en las etapas municipales y estatales, sino que ya tienen garantizada su presencia en la etapa nacional de la conferencia. Por lo menos en 2/3 de los procesos, los miembros del consejo nacional del sector son delegados natos. Es también en esa proporción que miembros del poder público federal, especialmente del poder Ejecutivo, son acogidos como delegados natos de las conferencias, sobre todo

en sectores poco desarrollados, como seguridad alimentaria, deporte, políticas de derechos (mujeres, igualdad racial, juventud, LGBT, personas mayores) y desarrollo rural sostenible, en los que es fuerte el tema de la transversalidad y la conferencia tiene además la función de conquistar apoyos al interior del gobierno y/o de promover articulación con otros poderes. La delegación nata también se da, empero, en áreas como educación –en la que son 100 los miembros del Ministerio de Educación y 66 los de las áreas sociales– y seguridad pública, con un 30% de la representación general formada por gestores de las distintas subdivisiones de la seguridad pública en los tres niveles de la federación, con peso mayor de los estados, donde se encuentra el núcleo de las instituciones del sector.

Vimos, por lo tanto, que a primera vista las conferencias presentan similitudes en su diseño institucional y su proceso de participación, pero una mirada más atenta resaltarán una gran diversidad de actores sociales movilizadas, según el área o sector de política públicas. Será en la consideración de esta diversidad y su inserción en el ámbito de las disputas sobre el contenido de las acciones del Estado que se hará posible establecer marcos para el debate sobre la efectividad de las deliberaciones acaecidas en las conferencias.

La difícil efectividad

En general, cuando se piensa en la efectividad de las instancias de participación institucional, se parte del presupuesto de que cuanto más, mejor. Con ellas, tendencialmente habrá sociedades más desarrolladas, con políticas públicas más justas y más cercanas a los anhelos de la población que se beneficia de ellas. Sin embargo, hay dificultades metodológicas para obtener resultados que confirmen tal tesis.

Son innumerables las variables que pueden influenciar el éxito o el fracaso de una política pública, de modo tal que la relación entre la existencia de consejos y conferencias y el alcance de resultados positivos en las políticas es algo sumamente escurridizo. Algunos autores, como Pires y Vaz (2010), han recurrido a técnicas de análisis de pares contrafactuales (*matched-pair analysis*), a fin de establecer correlaciones entre indicadores de participación institucional e indicadores de *buen gobierno*, en las áreas de modernización administrativa y tributaria, educación, asistencia social, vivienda y otros. Aunque verifican “sustentación empírica suficiente para la constatación de una asociación positiva entre niveles de institucionalización (de la participación) y buen desempeño de gobiernos locales” (Pires y Vaz, 2010: 300), los propios autores reconocen la fragilidad del argumento, vinculada a la arbitrariedad con la que se establecen las relaciones entre variables dependientes e independientes, lo cual es determinante para la obtención de resultados en este tipo de modelo. O sea, aunque se puede verificar una correlación positiva entre más participación institucional y buen desempeño de gobiernos, tal constatación no implica el establecimiento de relaciones de causalidad entre las dos variables⁵.

Souza (2013), especialmente en el estudio de las conferencias nacionales, busca ampliar la perspectiva sobre su efectividad, tomando en cuenta los objetivos manifiestos de las conferencias para que sea posible considerar sus resultados a partir de ellos y no obligatoriamente sobre sus impactos directos en las políticas públicas. Su trabajo señala

5 Gurza Lavalle (2011) apunta con claridad las dificultades metodológicas en la evaluación de la efectividad de las instituciones participativas.

la necesidad de ampliar el alcance de lo que pueda considerarse la efectividad de las conferencias, incorporando aspectos de naturaleza político-institucional que son fundamentales para la articulación entre los actores relevantes en determinado sector de políticas públicas. La base de su investigación son los objetivos manifiestos de 68 de las 74 conferencias nacionales realizadas entre 2003 y 2010 (período del gobierno de Lula da Silva). Se definieron cuatro categorías de objetivos⁶:

- 1) Establecimiento de agenda: cuando se referían a la difusión de ideas, la afirmación de compromisos, la articulación entre actores, el fortalecimiento de redes, la promoción de reflexiones y debates o el intercambio de experiencias;
- 2) Evaluación: cuando estaban en foco acciones de diagnóstico de situación o evaluación de políticas, incluida la evaluación de encaminamiento de deliberaciones de conferencias;
- 3) Participación: cuando hablaban de ampliación o fortalecimiento de espacios participativos en la gestión de políticas públicas;
- 4) Proposición: cuando traían aspectos de formulación de estrategias o políticas para garantía de derechos, articulación entre entes federados y financiación de acciones, identificación de prioridades de acción para órganos gubernamentales, además de intenciones específicas de creación o reformulación de planes, programas, políticas y sistemas, (Souza, 2013: 55).

6 También presentes, de manera un poco alterada, en Teixeira *et al.* (2012).

De las conferencias típicas analizadas, el 56% afirmó objetivos de establecimiento de agenda; el 56%, de evaluación; el 47%, de participación; y el 92%, de proposición. Estos datos indican que, aunque las conferencias se caractericen por el señalamiento de propuestas bastante específicas y puntuales, la mayoría de los objetivos se refiere a la formulación más general de los rumbos de políticas públicas y a la articulación entre actores en los tres niveles de gobierno, de los propios gobiernos con la sociedad civil, y de la sociedad civil entre sí, elementos referidos especialmente en *establecimiento de agenda y proposición*.

De esa forma, sobre todo en el caso de las conferencias nacionales, sería temerario plantear el debate sobre la efectividad de las instituciones participativas tan solo bajo la lógica de la evaluación de los resultados prácticos de las políticas públicas, en base a sus deliberaciones finales. Además de la dificultad de apuntar la causalidad, esto podría oscurecer las líneas de análisis que enfatizan el sentido político-institucional de las conferencias, que parece ser exactamente donde se localiza el centro gravitacional de su capacidad de innovar en contextos democráticos.

Hay autores, por otra parte, que buscan establecer conexiones entre las acciones del gobierno federal o del Congreso Nacional y lo que es deliberado en las conferencias. Se trata de una manera distinta de percibir los impactos –no directamente sobre resultados en indicadores socioeconómicos, sino sobre el impacto en la propia gestión pública, con la generación de nuevos programas o alteración de los ya existentes en el sentido de observar las propuestas de las conferencias.

Ribeiro *et al.* (2013), investigadores del IPEA, analizaron experiencias de monitoreo de resultados de las conferencias nacionales. Los actores compararon cuatro experiencias, en las áreas de asistencia social,

acuicultura y pesca, mujeres y juventud, teniendo en cuenta a) el carácter transversal de las políticas; b) quién realiza el monitoreo; y c) los objetivos de la conferencia y las diferentes formas de encaminamiento de las demandas. Buscaban perseguir el flujo del informe final, desde el plenario deliberativo de la conferencia hasta la comunicación a los entes de gobierno potencialmente responsables por la ejecución de determinada demanda.

Los resultados encontrados señalaron lo siguiente:

- a) Cuanta más transversalidad de la política (mujeres, juventud), mayor es la necesidad de articulación con otros órganos gubernamentales para establecer el monitoreo, pues muchas de las acciones por ejecutar no están bajo competencia del órgano proponente de la conferencia. Lo contrario ocurre en áreas menos transversales (acuicultura y pesca o asistencia social); es decir, cuando hay más prerrogativas para la implementación directa de las deliberaciones de las conferencias.
- b) En cuanto a quién realiza el monitoreo, el trabajo señala que en las áreas menos transversales hay una tendencia a que el monitoreo sea hecho por los consejos del sector. Cuanta más transversalidad, mayor la necesidad de actuación del propio ministerio o secretaría. Los autores indican asimismo la importancia del monitoreo realizado por los consejos, puesto que cuentan con la participación de la sociedad civil, ejerciéndose un control social de las acciones del gobierno y promoviendo además el estrechamiento entre las dos instancias de participación.
- c) Con respecto a los objetivos y las formas de encaminamiento de las demandas, se destacan las acciones incipientes y los primeros resultados. Parte de los órganos, como juventud o acuicultura

y pesca, están en etapas primarias de estructuración y elaboran procedimientos iniciales de monitoreo de políticas.

Existe también una relación entre la cantidad de conferencias realizadas –y, por lo tanto, su historial y las etapas de negociación para la formulación de políticas– y la importancia que se da al perfeccionamiento de la capacidad de monitorear sus resultados. Los resultados todavía son, por ello, poco conclusivos y sugieren que las actividades de monitoreo de la participación institucional son aún modestas.

Souza y Pires (2012) presentaron otra estrategia de investigación. Los investigadores utilizaron datos de la evaluación de los programas federales en los años de 2009 y 2010, en los que se señalaban a las conferencias como mecanismos de participación social que podrían ser utilizados como forma de relación con la sociedad. De los 399 programas cuyos gestores declararon poseer alguna interfaz socioestatal, tan solo un 15,5% (62 programas) declaró tener contacto específico con las conferencias.

Ahora bien, si las conferencias tienen una débil relación con los programas que implementan políticas públicas, ¿cuál es su papel en los gobiernos? Entre las justificaciones de los gestores indagados sobre el contacto con las conferencias, los autores han recogido ocho tipos de respuestas mencionadas en el siguiente orden: a) movilización para la discusión e inclusión de temas en la agenda pública, discusión ampliada –15 respuestas–; b) formulación de directrices para políticas –14 respuestas–; c) representación institucional –9 respuestas–; d) interlocución con público-foco de determinada política –4 respuestas–; e) fortalecimiento de la articulación federativa –2 respuestas–; f) difusión de informaciones sobre temas de interés del gobierno –2 respuestas–; evaluación de acciones gubernamentales –2 respuestas–; g) evaluación de acciones gubernamentales –2 respuestas–; h) acogimiento de demandas –2 respuestas.

Destacamos los dos tipos que obtuvieron más respuestas. Primero, sobre la movilización e inclusión de temas en la agenda pública: las conferencias serían estratégicas para la inclusión de temas pertinentes en la agenda pública. Ellas buscan reunir a los actores más relevantes en los procesos de toma de decisión sobre el (nuevo) rumbo de políticas públicas. El gobierno posee, entonces, un ambiente propicio para testear innovaciones en la arena pública. No se trata de una deliberación final sobre alteraciones en las políticas, sino de la utilización de aquella instancia como una verificación de la aceptación o rechazo de los eventuales cambios. Segundo, respecto a la formulación de directrices sobre las políticas públicas: las conferencias aparecen como parte de los procesos de formulación de políticas, en general con una función más específica según el área de políticas y del contexto vivido.

Puede estar relacionada a la aprobación de un Plan Nacional (como en las más recientes conferencias nacionales de derechos humanos, educación, juventud, etc., o en las históricas VI Conferencia Nacional de Salud, ocurrida en 1986, ya discutida aquí, y la V Conferencia Nacional de Asistencia Social, de 2005, que refrendó la creación del Sistema Único de Asistencia Social).

En el caso del Legislativo, el desafío que se plantea es observar si hay algún nivel de conexión entre lo que es deliberado en las conferencias y la creación de proyectos de ley o la aceleración de su tramitación. El trabajo de referencia es el de Pogrebinschi y Santos (2011), en el cual los autores sugieren una relación de complementariedad entre los institutos de la democracia participativa y de la democracia representativa. El artículo se fundamenta sobre la construcción de una base de datos de 1 937 directrices procedentes de las conferencias nacionales y 3 750 proposiciones legislativas en tramitación en el Congreso Nacional, en el período entre 1988 y 2009. El artículo sostiene que las conferencias serían un “poderoso agente informacional del Congreso” (Pogrebinschi

y Santos, 2011: 271) para la elaboración de proyectos de ley (PL) y propuestas de enmienda constitucional (PEC).

Los autores priorizaron las directrices que indicaban y demandaban tratamiento legislativo⁷. Luego, utilizaron la base de datos del Congreso Nacional para identificar propuestas legislativas que tuvieran identidad temática con las directrices de las conferencias. A continuación, refinaron aún más las proposiciones, a fin de mantener aquellas que trataran exactamente de alguna de las demandas presentadas en cada una de las directrices de las conferencias. En la Tabla N.º4 y N.º5, apuntaremos parte de los resultados referentes a ese filtro, sobre PL y PEC, al igual que a las leyes y enmiendas constitucionales aprobadas, utilizando la categorización y nomenclatura utilizadas por los autores:

7 Las directrices priorizadas tenían las siguientes características: a) sugerían explícitamente la elaboración de proyectos de ley, enmiendas constitucionales, decretos y otras formas legislativas; b) creación, discusión, revisión y modificación de legislación ya existente; c) reglamentación de leyes; d) aprobación, apoyo o rechazo de proyectos ya en tramitación en el Congreso Nacional; e) creación de políticas nacionales generales o específicas; f) formulación de políticas públicas. (Pogrebinschi y Santos, 2011).

Tabla N.º 4

Producción legislativa con respecto a las directrices de las conferencias.
Pertinencia temática y filtro cualitativo

	Proyectos de Ley	Propuesta de enmienda constitucional	Leyes ordinarias y complementarias	Enmiendas constitucionales
Producción legislativa total del Congreso	13 245 (100%)	369 (100%)	4 322 (100%)	57 (100%)
Producción legislativa no resultante de las directrices de las conferencias (pertinencia temática)	10 616 (80,2%)	190 (51,5%)	4 010 (92,8%)	48 (84,2%)
Producción legislativa resultante de las conferencias (pertinencia temática)	2 629 (19,8%)	179 (48,5%)	312 (7,2%)	9 (15,8%)
Producción legislativa no resultante de las conferencias (filtro cualitativo)	12 679 (95,7%)	323 (87,5%)	4 271 (98,8%)	56 (98,2%)
Producción legislativa resultante de las directrices de las conferencias (filtro cualitativo)	566 (4,3%)	46 (12,5%)	51 (1,2%)	1 (1,8%)

Fuente: Pogrebinschi y Santos (2011). Elaboración propia.

Los autores defienden tales resultados como sorprendentemente positivos desde el punto de vista de la conexión entre las conferencias, para constatar relaciones de causalidad entre lo que aparece como directriz en las conferencias y los proyectos legislativos –lo cual justificaría el término “producción legislativa resultante de las

conferencias”–, y realizan un filtro más en la base de datos, listando tan solo la producción que haya salido a luz dentro del límite de un año de la realización de la respectiva conferencia. Presentamos los datos para las Leyes y enmiendas constitucionales⁸:

Tabla N.º 5

Leyes ordinarias y complementarias y Enmiendas Constitucionales
límite de 1 año y filtro cualitativo

	Leyes Ordinarias y Complementarias	Enmiendas Constitucionales
Producción Legislativa total del Congreso	4 322 (100%)	57 (100%)
Producción Legislativa no resultante de las directrices de las conferencias	4 271 (99,7%)	57 (100%)
Producción Legislativa resultante de las directrices de las conferencias tras clasificación con filtro cualitativo y aplicado límite de un año	15 (0,3%)	0 (0%)

Fuente: Pogrebinschi y Santos (2011). Elaboración propia.

8 Los autores presentan datos sobre proyectos de ley y propuestas de enmienda constitucional, pero no queda clara la base utilizada.

Ahora bien, incluso considerando sumamente corto el intervalo de un año para la tramitación de un proyecto de ley o PEC, nos parece prematuro apuntar alguna conexión relevante entre las directrices de las conferencias nacionales y la producción legislativa en el Congreso Nacional. Además, indicar relaciones de causalidad entre lo que se decide en las conferencias y lo que se propone en el Parlamento sería inferir que el diputado o diputada solamente podría tener a las conferencias como elemento de referencia para su proposición, en un vacío de otros *inputs*, lo cual nos resulta fuera de lugar, dado que existe toda suerte de presiones y cabildeo que se ejercen sobre los parlamentarios –provenientes tanto de la sociedad como del propio gobierno (cerca del 80% de la producción legislativa en Brasil es de iniciativa del Ejecutivo)–. Es más plausible considerar que los agentes sociopolíticos interesados en determinada alteración o proposición de nuevas leyes reconozcan en las conferencias también un espacio de divulgación de sus intereses y principios, pero no de manera exclusiva.

Los estudios sobre la efectividad de las conferencias nacionales aquí analizados nos conducen a las siguientes consideraciones:

1. Hay una gran dificultad para establecer metodologías de investigación que identifiquen los resultados en políticas públicas que puedan ser frutos de las conferencias. Entendemos que las conferencias están insertas en contextos diversos de maduración de áreas y sectores de políticas públicas y deben ser comprendidas a partir de su importancia, incluso simbólica, en estos contextos. Definitivamente, la producción académica en este campo de estudios no está abocada a propuestas teóricas y metodológicas que privilegien este tipo de abordaje. Hágase la salvedad a los trabajos de Petinelli (2011, 2013), en los que se proponen metodologías de análisis en este sentido. En el primer trabajo la autora compara pares de conferencias de la misma área, examinando conferencias de Acuicultura y Pesca, Políticas para Mujeres y Políticas de

Promoción de la Igualdad Racial, considerando las relaciones entre efectividad y capacidad institucional del área de política pública y especificidad de la sociedad civil movilizada. En el segundo trabajo, compara la II Conferencia Nacional de Acuicultura y Pesca (2006), la III Conferencia Nacional de Tecnología e Innovación (2005) y la I Conferencia Nacional de Políticas para Mujeres (2004). A partir de las variables contexto político, naturaleza de la política pública, organización de la sociedad civil y diseño institucional de la conferencia, consideradas de forma agregada, la autora relaciona las directrices de las conferencias con los programas de políticas formulados por los ministerios y secretarías de esas áreas de políticas públicas después de las conferencias. El grado de intersectorialidad y descentralización de la política afecta negativamente a la efectividad, mientras que la presencia de una sociedad civil con tradición de presión sobre el poder público la afecta positivamente. Aunque los resultados no sean conclusivos, la propuesta de investigación de la autora nos parece de las más promisorias para estudios futuros en este campo.

2. Buena parte del trabajo de evaluación de las instancias de participación en el nivel federal se da a partir de iniciativas gubernamentales, especialmente del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). Tales estudios elevaron el nivel de conocimiento sobre consejos, conferencias, audiencias públicas y otros espacios de participación social. Esto ocurrió, fundamentalmente, porque los investigadores del IPEA echan luz a los aspectos gubernamentales, antes desatendidos por la literatura, pero de crucial importancia para conocer más de esos procesos participativos, dado el peso de los gobiernos para su conducción. Sin embargo, tales trabajos son todavía incipientes y poco conclusivos. El fenómeno es muy reciente y las metodologías y enfoques analíticos aún parecen estar siendo testeados.
3. En cuanto a aquello que los trabajos logran mostrar, lo que se percibe es: a) poco desarrollo de estructuras de gestión de la participación

en los ministerios y secretarías, lo que acarrea una baja capacidad de monitoreo sobre las decisiones de consejos y conferencias (Ribeiro *et al.*, 2013); b) baja influencia de las conferencias en la agenda gubernamental (Souza y Pires, 2012); c) aunque los autores sostengan lo contrario, bajísima permeabilidad entre las directrices de las conferencias y los proyectos legislativos en el Congreso Nacional (Pogrebinschi y Santos, 2011).

Entendemos que las próximas investigaciones sobre este tema deberán tener en cuenta el ambiente político específico de las conferencias, siempre atravesado por las opciones de decisión posibles. Las conferencias son espacios de discusión pública en los cuales las disputas sobre proyectos y políticas son puestas sobre la mesa, tanto las de origen gubernamental, como las oriundas de la sociedad, o incluso de una combinación de esos dos campos, apenas virtualmente separados. Son ambientes en los que segmentos sociales y políticos ponen a prueba sus argumentos y buscan ampliar la base social de sus demandas o reivindicaciones. Considerar tales disputas en su relación con el contexto político nos parece fundamental para investigaciones futuras.

Las conferencias en el contexto de la política nacional de participación social

Como vimos, la realización de conferencias nacionales de políticas públicas se intensificó a partir del primer mandato de Lula da Silva en la Presidencia de la República. También los consejos de políticas públicas se ampliaron: entre 2003 y 2013 se crearon diecinueve y se reformularon dieciséis (Secretaría General de la Presidencia de la República, s/fb). Los sistemas nacionales de políticas públicas –los antiguos (salud, asistencia social, educación básica) y los que se están

construyendo (cultura, desarrollo urbano, política de residuos sólidos, patrimonio)– se basan en el formato de consejo y conferencia, en los tres niveles de la federación, para establecerse.

Tabla N.º 6

Número de consejos municipales de políticas públicas en Brasil por área o sector en 2013

Área o sector	Número de consejos
Política urbana	1 231
Transporte	357
Cultura	1 798
Preservación del Patrimonio	879
Asistencia social	5 527
Seguridad alimentaria y nutricional	1 507
Seguridad pública	642
Derechos del niño y del adolescente	5 249
Derechos de la persona mayor	2 993
Derechos de la persona con discapacidad	1 094
Medio ambiente	3 540
Derechos de la mujer	976
Salud*	5 565
Educación**	4 718
Total	36 076

Fuente: IBGE, 2013; *Siacs, 2012; **IBGE, 2011

No obstante, como vimos en el apartado anterior, hay poco conocimiento sistematizado sobre esa arquitectura de participación institucional, tanto en el ámbito académico como en el ámbito gubernamental. Además, como señala Szwako (2012), en los años más recientes se han acentuado las desconfianzas sobre la capacidad que tienen los consejos y conferencias de ser canales relevantes de interlocución entre Estado y sociedad civil.

Por lo tanto, la gran profusión de instancias de participación se combina con el escaso conocimiento sobre ellas, la pérdida de credibilidad en su efectividad por parte de los movimientos sociales y activistas que asisten a ellas, y la baja afinidad de la mayoría de los propios gestores públicos con las mismas. Para un gobierno que ha apostado al incremento de consejos, conferencias, audiencias públicas, entre otras instancias y mecanismos de participación, se trata de un enorme reto perfeccionarlos y hacerlos más efectivos.

La necesidad de una mayor articulación entre consejos, conferencias, audiencias públicas, consultas públicas (incluso las realizadas por Internet) fue planteada al gobierno federal a finales del segundo mandato de Lula. Se pensaba en la proposición de una especie de Consolidación de las Leyes Sociales, con el objetivo de fortalecer las políticas sociales del período, como el Programa Bolsa Familia, la elevación del salario mínimo, y otras. La ampliación de los consejos y la realización de las cerca de 70 conferencias nacionales también estarían entre esas conquistas. Sin embargo, se optó por no presentar formalmente esa propuesta, dada la proximidad de las elecciones en 2010⁹.

9 Ver entrevista con Pedro Pontual (2014).

Ya al principio del mandato de Dilma Rousseff, en 2011, hubo un intento de articular los consejos nacionales de políticas públicas con la producción del Plan Plurianual (PPA), elemento obligatorio para la planificación presupuestaria en Brasil en los tres niveles de gobierno de la federación, en acción conjunta de la Secretaría de la Presidencia de la República (SG-PR) y del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG). Participaron de la iniciativa cerca de 300 miembros representantes de la sociedad civil de 34 consejos nacionales de políticas públicas, que se reunieron en el llamado Foro Interconsejos. Esta nueva instancia pasó a ejercer una actividad de monitoreo y evaluación de la ejecución del PPA¹⁰.

Tras esta acción sucedieron, entre 2012 y 2013, una serie de consultas a organismos de la sociedad civil y comunidad académica sobre la construcción de una Política Nacional de Participación Social (PNPS) y de un Sistema Nacional de Participación Social (SNPS), por medio de la Secretaría de Articulación Social de la SG-PR. Con los gobiernos de los estados y municipios, en sucesivas reuniones con sus representantes, se fue construyendo el llamado Compromiso Nacional por la Participación Social, a fin de articular las estructuras y mecanismos de participación en los otros dos niveles federativos, en el marco de la propuesta del SNPS.

Subyace a la propuesta de la PNPS y del SNPD la necesidad de buscar la maduración de esas instancias de participación en el aparato institucional del Estado brasileño. Y, aunque el decreto presidencial se

10 El Foro Interconsejos fue recientemente premiado por el United Nations Public Service Awards, de la Organización de las Naciones Unidas, como una de las mejores prácticas innovadoras de gestión pública del mundo.

limita a establecer marcos legales para el propio Ejecutivo federal, no cabe duda de que con él se pretende que los estados y municipios también desarrollen y aprueben una legislación similar.

Desde principios de la década de 1990, el gobierno federal actuó como fuerte inductor de la creación de consejos de políticas públicas y también de la realización de conferencias. El principal factor de esa inducción fue y sigue siendo el hecho de que la habilitación de estados y municipios al recibimiento de recursos federales está vinculada a la existencia de mecanismos de control social que asumen la forma de consejos y conferencias¹¹. De este modo, la existencia de dichas instancias de participación pasa a ser estratégica para estados y municipios con vistas a la obtención de recursos federales. Así, al promover la participación social a “método de gobierno”, lema de la PNPS, el gobierno federal también refuerza y amplía su posicionamiento a favor de la existencia de instancias de control social más eficientes sobre la acción de los entes federativos subnacionales.

11 Es obligatoria, por ley federal, como instrumento de vinculación directa de recursos, la existencia de los siguientes consejos municipales (CM): CM de los Derechos del Niño y del Adolescente (Ley 8.069/90), CM de Salud (Ley 8.142/90), CM de Asistencia Social (Ley 8.742/93), CM de Acompañamiento y Control Social del Fundeb (Ley 11.494/07) y CM de Alimentación Escolar (Ley 11.947/09).

Tabla N.º 7

Definición de las instancias de participación según el Decreto N.º 8 243, del 23 de mayo de 2014, que instituye la Política Nacional de Participación Social y el Sistema Nacional de Participación Social

Instancia Participativa	Definición
Consejo de Políticas Públicas	Instancia colegiada temática permanente, instituida por acto normativo, de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno para promover la participación en el proceso decisorio y en la gestión de políticas públicas.
Comisión de Políticas Públicas	Instancia colegiada temática, instituida por acto normativo. Creada para el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno en torno a un objetivo específico, con plazo de funcionamiento vinculado al cumplimiento de sus finalidades.
Conferencia Nacional	Instancia periódica de debate, de formulación y de evaluación sobre temas específicos y de interés público, con la participación de representantes del gobierno y de la sociedad civil, pudiendo contemplar etapas en los estados, distritos, municipios o regiones, para proponer directrices y acciones acerca del tema tratado.
Defensoría Pública Federal	Instancia de control y participación social responsable del tratamiento de las quejas, solicitudes, denuncias, sugerencias y elogios relativos a las políticas y a los servicios públicos prestados bajo cualquier forma o régimen, con vistas al perfeccionamiento de la gestión pública.
Mesa de diálogo	Mecanismo de debate y de negociación con participación de los sectores de la sociedad civil y del gobierno directamente implicados con el propósito de prevenir, mediar y solucionar conflictos sociales.





Instancia Participativa	Definición
Foro interconsejos	Mecanismo para el diálogo entre representantes de los consejos y comisiones de políticas públicas, con el propósito de hacer un seguimiento de las políticas públicas y los programas gubernamentales, formulando recomendaciones para perfeccionar su intersectorialidad y transversalidad
Audiencia pública	Mecanismo participativo de carácter presencial, consultivo, abierto a cualquier interesado, con la posibilidad de manifestación oral de los participantes. Su objetivo es proveer insumos para las decisiones gubernamentales.
Consulta pública	Mecanismo participativo a realizarse en plazo definido; de carácter consultivo, abierto a cualquier interesado, que apunta a recibir contribuciones por escrito de la sociedad civil sobre determinado asunto, en la forma definida en su acto de convocación.
Ambiente virtual de participación social	Mecanismo de interacción social que utiliza tecnologías de la información y de la comunicación, en especial Internet, para promover el diálogo entre administración pública federal y sociedad civil

Fuente: Presidencia de la República, 2014. Elaboración propia.

La edición del decreto presidencial provocó una fuerte reacción entre sectores conservadores de la prensa y en casi todo el Congreso Nacional. Todos los partidos políticos, con excepción del Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido Comunista de Brasil (PCdoB), se mostraron críticos a la PNPS. La detracción de la oposición a la PNPS debe ubicarse en el contexto de la disputa electoral de octubre de

2014. Ella se basa en la denuncia de una supuesta usurpación de las funciones del Congreso Nacional como órgano deliberativo sobre las acciones gubernamentales y de fiscalización del Ejecutivo. No hay, empero, nada en el decreto que desafíe las atribuciones constitucionales del Legislativo. Además, parte de los que se oponen al decreto dicen hacerlo no por su mérito, sino por la forma (decreto presidencial) como fue propuesto, pues debería haber sido por la vía de proyecto de ley del Ejecutivo a ser sometido al escrutinio del Congreso Nacional.

Las protestas de junio de 2013 y la participación institucional

Las conferencias –y más todavía los consejos de políticas públicas– son mecanismos de participación institucional. Vimos que las etapas nacionales de las conferencias suman, en valores medios, cerca de 2 000 personas, representantes en parte electos en las etapas municipales y estatales, en parte designados por el gobierno federal y otros órganos del poder público. Es muy probable –aunque no hay un relevamiento de datos específicos por conferencia a través de los cuales se pueda afirmar con algún margen razonable de certeza– que alrededor de seis millones de personas hayan participado de ellas, en sus tres niveles¹².

12 Esta es la cantidad de participantes apuntada por Avritzer (2013a) para las 74 conferencias nacionales realizadas entre 2003 y 2010 en Brasil, con base en una encuesta por muestra aleatoria realizada por Vox Populi, en julio de 2011, en todo el territorio nacional, en el marco del Proyecto Democracia Participativa (Prodep), de la Universidad Federal de Minas Gerais. Entre los 2 200 que contestaron la encuesta, 143 respondieron que habían participado de conferencias, siendo que 19 de ellos habrían participado en etapas nacionales.

¿Cómo explicar, entonces, tras una década de intenso proceso de participación e incidencia en la producción de políticas públicas, el advenimiento de las manifestaciones de junio de 2013, que ocurrieron simultáneamente en cientos de ciudades brasileñas e hicieron que millones de personas salieran a las calles?

Algunos analistas entienden que, aunque las conferencias se hayan multiplicado y abarcado áreas y sectores de políticas públicas antes carentes de instancias de participación, permanece un gran vacío en lo que se refiere a las grandes obras de infraestructura que caracterizaron el segundo mandato de Lula da Silva y el de Dilma Rousseff, como las grandes hidroeléctricas de Belo Monte, Jirau y Santo Antônio, en la Cuenca Amazónica, o las obras de infraestructura urbana que antecedieron la realización de la Copa del Mundo de la FIFA en Brasil (Avritzer, 2013b).

Otros, tal vez la mayoría de ellos, entienden que se trata de una situación límite de la degeneración de la legitimidad del sistema político brasileño. El ciudadano que salió a la calle compartiría un sentimiento difuso de contrariedad frente a la permanencia de desigualdades en el país, agravadas por la vinculación directa entre política y corrupción y la ineficiencia de las políticas públicas (Filgueiras, 2014).

Desde un enfoque teórico de clases, Singer (2013) comprende que las manifestaciones de mayores contingentes presentaron un cruce entre la clase media tradicional y el “nuevo proletariado”, recién incorporado al mercado de trabajo. También habría que destacar la amplia mayoría de diplomados o personas que estaban cursando la educación superior entre los que se manifestaban (cerca del 75% en las capitales). Se resalta que el grueso de los manifestantes estaría compuesto por jóvenes con escolaridad más alta que sus ingresos.

En el pluralismo ideológico de las manifestaciones habría sido hegemónico un “centro post-materialista” –para el cual la elevación del empleo y del ingreso en la década pasada ya se da por sentada en su evolución socioeconómica– que al mismo tiempo ha incorporado la bandera anticorrupción y antigobierno levantada por sectores a la derecha y la bandera de denuncia de los gastos excesivos con el Mundial de fútbol propuesta por sectores a la izquierda. En nombre de una idea difusa de “modernización de Brasil”, el Estado, los gobiernos y los partidos políticos son vistos como obstáculos. Esto es, el sistema político institucional es un vector del atraso que debe ser superado.

Pese a que no existen datos consistentes sobre este tema, es bastante probable que el ciudadano medio común tenga muy poco conocimiento de qué son de hecho las conferencias y las otras instancias y mecanismos de participación institucional. Lo mismo vale para los manifestantes de junio de 2013.

Como vimos, el público de las conferencias es bastante diverso entre sí. Independientemente de vinculaciones a la izquierda o a la derecha del espectro político (y partidario) –tampoco hay un estudio sistemático sobre el perfil institucional, partidario o ideológico de los participantes– el debate es llevado a cabo por representantes de entidades representativas estatales y nacionales, o de líderes estatales o nacionales de los movimientos sociales tradicionales.

Esta parece ser la realidad de áreas más estructuradas de políticas públicas (como salud, vivienda, educación, asistencia social), aunque también de las áreas de derechos específicos (igualdad racial, mujeres, juventud, LGBT y otras).

De esta manera, se aplican a las conferencias y consejos los dilemas sobre la representación política propios del sistema político tradicional. La necesidad de un acercamiento entre representantes y representados

también se hace presente en estas instancias “participativas”¹³. Buena parte de las entidades que poseen (o conquistan) representación en consejos y conferencias son formadas por miles, a veces millones, de personas. Así, consejos y conferencias tienen un enorme potencial para colaborar en la ampliación de los canales democráticos del país en conexión directa con acciones gubernamentales en políticas públicas.

Retornando a las manifestaciones, es interesante notar cómo Singer (2013) vincula la acción del centro ideológico dominante en junio con el uso de Internet y de las redes sociales:

El centro dispone de la posibilidad de levantar las dos banderas [anticorrupción y anti-injusticias en la vida urbana] siempre que aparezcan como el reflejo de una sociedad moderna que se confronta con un Estado envejecido. Al enfocarlas de ese modo, se retira el potencial de confrontación dentro de la sociedad que las consignas puedan tener. El centro que apareció en las manifestaciones cree en un tejido social unificado y participativo contra un aparato estatal opresivo, del cual quiere remover viejos hábitos, simultáneamente atrasados y corruptos. Por eso es tan relevante el uso de las redes sociales. Además de servir como signo de modernidad en contraposición a un Estado anticuado, la Internet sería la manera de permitir la participación social que combatiría las prácticas políticas corrientes (Singer, 2013: 37).

13 Extrapolaría los límites de este artículo el debate sobre la representación y/o la participación en las instancias y mecanismos que aquí enfocamos. Por ello, tratamos de forma indistinta –hasta este punto– los dos términos, con predominio del de “participación”. Este fue un importante debate en la literatura brasileña e internacional sobre las llamadas innovaciones democráticas y que tuvo sustanciales consecuencias teórico-metodológicas. Para este debate, sugerimos la lectura de Lüchmann (2007); Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011); Gurza Lavalle *et al.* (2014); Bassi y Almeida (2013).

A continuación, las consideraciones finales de este artículo buscan apuntar qué podemos esperar de las conferencias en el próximo ciclo de participación social.

Consideraciones finales

Las conferencias marcan la visión de una democracia profundizada, sensible al intercambio de perspectivas (Young, 2001) sobre un área, sector o tema de políticas públicas. Funcionan como un contrapunto que va más allá de la formación de mayorías en elecciones calcadas sobre el principio de la igualdad numérica. Instituyen otro patrón de representación, en el que no hay propiamente una autorización o delegación del representado para el representante, sino que están presentes todos los discursos, reivindicaciones, demandas de grupos sociales que pasaron a ver en las conferencias un espacio privilegiado de expresión de sus causas. En este sentido, las conferencias nacionales tienen gran potencial para configurarse como impulsoras de transformación social, en las que grupos subalternos se encuentran y pueden establecer relaciones en pro de sus objetivos.

Muchas veces tratadas de forma casi abstracta por la literatura académica, nos parece que queda todavía mucho conocimiento por producirse sobre las conferencias. Las diversas formas de composición de los participantes muestran una indisociabilidad entre las conferencias y el campo específico de políticas públicas al que se refiere. Considerar tal diversidad es fundamental para que podamos conocer mejor esos procesos participativos y sus potencialidades.

En cuanto a la relación de las conferencias con la sociedad brasileña como un todo, en una perspectiva de profundización de la democracia,

entendemos que las conferencias y otras instancias de participación deberán reinventarse en el próximo período. La PNSP señala el camino, pero es necesario ir más allá. Hay que pensar en nuevas formas de acceso a estas instancias, de manera tal que ellas puedan albergar, por un lado, el nuevo activismo que dio inicio a las manifestaciones de junio de 2013, poco institucionalizado, pero transversal, formado por jóvenes, partidario y con gran poder de organización; por otro lado, que puedan también ser un canal de participación del “nuevo proletariado” (Singer, 2013), que también concurrió en masa a las calles empuñando los carteles anticorrupción y por más y mejores servicios públicos.

Desde los autores participativistas de los años 70 y 80 (Macpherson, 1977; Barber, 1984), las tecnologías de la información y de la comunicación eran apuntadas como solución a los límites de la democracia representativa. Procesos participativos nacionales, como las conferencias, asumen también estos límites. El perfeccionamiento del uso de Internet y de las redes sociales como espacio real de interacción política puede mejorar la sensación generalizada de vacío de representación, sobre todo en procesos más flexibles como las conferencias. Hay avances, en este sentido, que se pueden percibir en las consultas *on line* a proyectos de ley y marcos civiles, y también en experiencias de control social (posición de diputados sobre proyectos de ley, seguimiento de metas de los poderes ejecutivos y otros). Pero todavía hay mucho por avanzar.

En su diversidad, las conferencias nacionales se han afirmado, en este principio de siglo, como ambientes de apertura al diálogo y al convencimiento entre las distintas partes que las componen. Se espera que un nuevo ciclo participativo pueda ampliar su faz societaria y, a la vez, promover una conexión más inmediata entre la consulta a la sociedad y la efectividad de las decisiones en la ejecución de políticas públicas.

Bibliografia

- Albuquerque, M. C. (2013). “Novos atores e repertórios de ação no movimento pelos direitos do adolescente: repensando a institucionalização”. *Serviço Social em Revista*, N.º 15: 166-189
- Allegretti, G. (Comp.) (2011). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: CEDMA.
- Avritzer (2013b). “L. O que as manifestações no Brasil nos dizem?”. En <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-que-as-manifestacoes-no-brasil-nos-dizem-1313.html>
- Avritzer, L.(2013a). “Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil”. En: *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*, Avritzer, L., C. Souza (Coord.) Brasília: IPEA.
- Barber B. R. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Bassi, L. y C. Almeida (2013). “A representação política nos conselhos gestores: desafios conceituais e práticos”. En *Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais*, Romão, W. M., C. Martelli, V. Pires. São Paulo: Editora Unesp.
- Bassi, M. E. y R. B. Camargo (2009). “Participação e controle social no Fundef e no Fundeb”. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação*, N.º 1: 105-118
- Brasil (1988). “Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988”. En http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

- Côrtes, S. (2007). “Viabilizando a Participação em Conselhos de Políticas Públicas Municipais: Arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*”. En *Políticas Públicas no Brasil*, Hochman, G., M. Arretche, E. Marques (Coord.) Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Dowbor, M. (2009). “Da inflexão pré-constitucional ao SUS municipalizado”. *Lua Nova*, São Paulo, N.º 78: 185-222
- Dowbor, M. (2012). *Arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tesis (Doctorado en Ciencia Política). São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Filgueiras, F. (2014). “Os protestos, a corrupção e a democracia no Brasil”. En <http://qualidadedemocracia.com.br/2014/05/09/os-protestos-a-corrupcao-e-a-democracia-no-brasil/>
- Freitas, C. (2014). “O processo de regulamentação das autonomias indígena originário camponesas na Bolívia: tensões entre pluralismo, descentralização política e soberania”. *Pensamiento Propio*, N.º 40
- Gurza Lavallo (2011). “Participação: valor, utilidade, efeitos e causas”. En: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, Pires, R. (Coord.) Brasília: Ipea.
- Gurza Lavallo, A, W. M. Romao y G. Zaremborg (2014). “Partidos políticos e inovação democrática: más allá de purezas y perversiones”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, V. LIX: 21-54
- Gurza Lavallo, A. y E. A. Isunza Vera (2011). “Trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability”. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, N.º 84: 95-140

- IBGE (2011). “Classificação de educação”. En <http://concla.ibge.gov.br/classificacoes/por-tema/educacao/classificacao-de-educacao>
- IBGE (2013). “Banco de metadados”. En <http://www.metadados.ibge.gov.br/consulta/dthPesquisa.aspx?codPesquisa=PM>
- Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) (s/f). “Conferencias Nacionales”. En <http://www.ipea.gov.br/participacao/2012-06-14-18-11-50>
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Lessa, R. A (2008). “Constituição brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio”. En *A Constituição de 1988 na vida brasileira*, Oliven, R. G.; Ridenti, M.; Brandão, G. M. (Coord.). São Paulo: Hucitec, ANPOCS.
- López, L.; Rodríguez, N. (2012). “Los Consejos Comunales en Venezuela, la disputa entre la centralización y la apropiación del poder popular”. En *Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina*, Zarembeg, G. (Coord.). México, DF: Flacso.
- Lüchmann, L. H. H. (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*: 139-170
- Macpherson, C. B. (1977). *The life and times of liberal democracy*. Oxford, London, Nueva York: Oxford University Press.
- McNulty, S. (2012). “An unlikely success: Peru’s top-down Participatory Budgeting experience”. *Journal of Public Deliberation*. Vol. 8, N.º 2

- McNulty, S. (2014). “Mandating Participation: Evaluating Guatemala’s Top-Down Participatory Governance System”. *Pensamiento Propio*, N.º 40
- Mendosa, D. (2012). *Gênese da política de assistência social do governo Lula*. Tesis (Doctorado en Sociología). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Petinelli, V. (2011). “As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do governo federal (2003-2010)”. *Opinião Pública*, V. 17, N.º 1: 228-250
- Petinelli, V. (2013). “Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais”. En *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Avritzer, L.; Souza, C. (Coord.). Brasília: IPEA: 207-242
- Pires, R. y A. Vaz (2010). “Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros”. Em *A dinâmica da participação local no Brasil* Avritzer, L. (Coord.). São Paulo: Cortez.
- Pogrebinschi, T. (2010). “Conferências nacionais, participação social e processo legislativo”. *Série Pensando o Direito*, N.º 27. IUPERJ, PNUD, Ministerio de Justicia.
- Pogrebinschi, T. y F. Santos (2011). “Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional”. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, V. 54, N.º 3: 259-305

- Pontual, P. (2014). “Entrevista”. En: *Participação, democracia e políticas públicas Romão, W. M., C. Martelli, A. C. Capella.*
- Presidencia de la República (2014). “Decreto N.º 8 243, de 23 de maio de 2014”. En http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm
- Ribeiro, U. *et al.* (2013). “Efetividade da participação na gestão pública: experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais”. Paper presentado en el SPG 12 -Instituições participativas: sua efetividade como questão, en el 37º Encuentro Anual de Anpocs, Águas de Lindóia.
- Schavelzon, S. (2011). “A Assembleia Constituinte da Bolívia: etnografia do nascimento de um Estado Plurinacional”. Tesis (Doctorado en Antropología Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Secretaría General de la Presidencia de la República (s/f). “Conferências Nacionais”. En <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>
- Secretaría General de la Presidencia de la República (s/fb). “Conselhos nacionais”. En <https://novoportal.secretariageral.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais>
- Singer, A. (2013). “Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas”. *Novos Estudos*, Cebrap, N.º 97: 23-40
- Souza, C. (2013). “A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010”. Em *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*, Avritzer, L.; Souza, C. (Coord.). Brasília: IPEA.

- Souza, C. *et al.* (2013). “Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político”. En *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*, Avritzer, L.; Souza, C. (Coord.). Brasília: IPEA.
- Souza, C. y R. Pires (2012). “Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais”. *Revista do Serviço Público*. N.º 4: 499-518
- Szwako, J. (2012). “Participar vale a pena, mas...”. En: *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis.
- Teixeira, A. C., C. Souza y P. Lima (2012). *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Texto para discussão, N.º 1735. Brasília: IPEA.
- Young, I. (2001). *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press.



René Unda Lara

Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Dr (c) en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, CINDE-U. de Manizales. Autor de varias publicaciones y artículos sobre formas asociativas juveniles, participación y socialización política que han sido difundidos en revistas especializadas. Es Director de la Maestría en Política Social de la Infancia y Adolescencia e investigador del Centro de Investigación en Niñez, Adolescencia y Juventud (CINAJ), de la Universidad Politécnica Salesiana. Forma parte del equipo coordinador del Grupo de Trabajo “Juventudes, infancias: políticas, culturas es instituciones sociales” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

Participación política de jóvenes en Ecuador: entre la espiral del desencanto y el desafío del re-encantamiento en torno de la Revolución Ciudadana¹

René Unda Lara

El inicio del nuevo ciclo político del gobierno de la Revolución Ciudadana (2013-2017) empezó posicionando en el centro de la disputa política el tema del extractivismo como uno de los puntos de conflicto que se veía venir desde el mismo proceso constituyente (2007-2008) e, incluso, antes, durante el periodo de emergencia y visibilización del heterogéneo

1 Varias de las ideas que organizan este artículo fueron presentadas en la I Bienal Internacional de Juventudes e Infancias realizada en Manizales, Colombia, en noviembre de 2014. Agradezco a Jorge Benedicto (UNED, España) los comentarios emitidos en aquella presentación inicial.

movimiento político Alianza PAIS y de su líder, el presidente Rafael Correa. Al entusiasta apoyo que brindó una considerable diversidad de formas asociativas juveniles a las fuerzas del oficialismo, durante el proceso de elaboración de la Carta Constitucional del Buen Vivir entre enero de 2007 y septiembre de 2008, prosiguió una fase de progresivo distanciamiento entre varios sectores y movimientos de jóvenes por causa de la inminente explotación de recursos no renovables (una de las principales fuentes de ingresos que tiene Ecuador). A partir de 2013, las prácticas de participación política adoptan o intensifican modalidades y repertorios de acción colectiva que además de mostrar una enorme capacidad de pendulación entre el espacio de la política institucionalizada y la “política salvaje” (Tapia, 2008) utilizaron e incorporaron varios recursos de uno y otro espacio. Sostenemos que esta multiforme producción de tensiones expresa una parte de la compleja producción social de juventudes en el actual ciclo político que experimenta la sociedad ecuatoriana y que, de entre las posibilidades y sentidos de la participación política de los jóvenes, una de ellas es la que se levanta sobre las demandas combinadas de radicalización, revisión e, incluso, “marcha atrás” de ciertos comportamientos, decisiones y políticas oficialistas; lo que implicaría un re-encantamiento con/del relato político de la Revolución Ciudadana como condición de posibilidad de formas renovadas de participación sobre la que se sustente el afianzamiento de su proyecto político.

Jóvenes y el relato político de la Revolución Ciudadana (RC) entre 2006-2008

En el análisis del reciente proceso sociopolítico ecuatoriano y desde la perspectiva conceptual de *ciclo político*, existe un alto nivel de consenso en cuanto a la periodización de los distintos momentos en los que la RC experimenta cotas de participación y apoyo por parte de la población en

general (PNBV, 2013; Ramírez, 2014) y, de modo, específico, por parte de los jóvenes (Unda y Llanos, 2012; 2013; Unda, 2014)

En efecto, entre 2006 y 2008 la movilización de diversos sectores organizados de la sociedad civil, más allá de sus especificidades y particularismos, converge en varios puntos de interés común que, a la postre, constituyen los ejes estructurantes de la propuesta de gobierno de la RC. Dichos puntos son: a) la reconstrucción del sistema político, en particular del (sub) sistema de representación política, que adoptó la muy sintomática denominación de “lucha contra la partidocracia”; b) la necesidad de contar con un nuevo marco normativo constitucional donde se exponga el horizonte de sentido de la sociedad y, a la vez, sea una expresión de la más amplia participación política experimentada en el país a través del proceso constituyente, y c) la organización de la vida social bajo los principios del *sumak kawsay* o buen vivir, caracterizado, desde la perspectiva de las fuerzas políticas emergentes de aquel momento, por valores opuestos a los que rigen el modo de vida capitalista, uno de ellos, la visión integradora de la relación ser humano-naturaleza como una unidad en la que cualquier agresión a sus partes significa la agresión al todo.

Entre 2006 y 2008 se construye el relato político (Gutiérrez, 2014) de la Revolución Ciudadana, es decir, el fundamental nexo vinculante entre sectores mayoritarios de la población y sus representantes. Este hecho tiene una serie de implicaciones sociopolíticas de primera importancia porque representa la concreción de las distintas formas de participación mediante las cuales se logra producir un acuerdo acerca de cómo quiere vivir una sociedad. Significa también el encantamiento, compromiso e implicación de vastos sectores de la población con la política y, en particular, con la propuesta gubernamental de la RC.

La identificación de la mayor parte de la población con el relato político de la RC se explica, en gran medida, porque su misma construcción y

elaboración se produjo gracias a la participación de numerosos sectores organizados de esa población mayoritaria que gracias al contexto de oportunidad política pudo intervenir e incidir efectivamente en la producción de ese relato. Y, en este contexto, las identificaciones entre las diversas formas asociativas juveniles (FAJ) y el proyecto político de la RC, impulsado por Alianza PAIS (AP) como núcleo central de Movimiento PAIS², expresaron un apoyo ampliado y mayoritario a la heterogénea fuerza política que representaba la ruptura con el “viejo país” y la posibilidad de situar lo público y la ciudadanía participativa en tanto puntales de la expectativa generalizada de ir hacia una nueva forma de democracia anclada en la difusa pero sugerente y atractiva idea del Buen Vivir.

De todo el vasto y complejo campo de relaciones e interacciones que una dinámica sociopolítica de cambio y transformación supone, nos interesa poner énfasis en la revisión analítica de la participación política de algunas de las formas asociativas juveniles que durante el ciclo político 2006-2008 constituyeron las expresiones más visibles de experiencias de ampliación y profundización democráticas a través del funcionamiento de la representación política legitimada. En esta dirección, a la vez que se describe la trayectoria y variaciones de la participación política de jóvenes desde sus prácticas y acciones de apoyo y confianza al proyecto de la RC, se formulan líneas explicativas e interpretativas sobre el reposicionamiento que ha ido operando en el ciclo político 2008-2012 y desde 2013 hasta el momento de escribir este artículo (noviembre 2014).

2 Una coalición de diversos movimientos y agrupaciones ciudadanas situadas en las dimensiones nacional, provincial, cantonal y parroquial que en su fase inicial de constitución llegaron a contabilizarse en un número aproximado de 220 (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009).

Las implicaciones de la participación ampliada y diversificada en el periodo 2006-2008 tienen sus antecedentes principales en la dinámica movilizatoria activada, al menos una década antes, durante el gobierno de Abdalá Bucaram Ortiz, quien fuera defenestrado en febrero de 2007 cuando no se cumplía aún seis meses de su mandato. En aquel momento se inicia un ciclo político caracterizado, de un lado, por una permanente inestabilidad institucional, fuertes rasgos de desconsolidación democrática, desmontaje institucional del Estado, propiciado, sobre todo, por el gobierno de Durán Ballén y Dahik (2002-2006) y, de otro, por movilizaciones de grupos y organizaciones de la sociedad civil de alcance e impactos diferenciados que incluyeron reivindicaciones gremiales, formas de democracia directa aprobadas en la Constitución de 1998 y revueltas populares que terminaron con el derrocamiento de tres presidentes democráticamente electos: Bucaram, en febrero de 1997; Mahuad, en enero de 2000; Gutiérrez, en abril de 2005.

El ascenso al poder gubernamental de Rafael Correa en enero de 2007 vino precedido, además del generalizado descontento popular y de una constatada crisis orgánica del sistema político, a la par de la reconfiguración de fuerzas políticas de tendencias progresistas y de izquierda que, finalmente, se decantaron en tres bloques diferenciados entre sí (izquierda tradicional, sectores mayoritarios del movimiento indígena, movimiento PAIS), pero opuestos a aquellos que, aun adoptando nuevas denominaciones, representaban los intereses de sectores de la derecha política ecuatoriana.

El tramo de este ciclo político donde se visibiliza con mayor fuerza la participación ciudadana directa de los jóvenes se produce entre noviembre de 2006 y septiembre de 2008, cuando Rafael Correa triunfa en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales y cuando se aprueba la Carta Constitucional del Buen Vivir. Las iniciativas ciudadanas,

en tanto forma de democracia directa, siendo históricamente escasas en el país, empiezan a experimentar una mayor presencia como forma de participación política y, como producto de aquello, se incluye en el nuevo marco normativo constitucional la perspectiva de los jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo” (República del Ecuador, 2008: Art. 39) o el reconocimiento de las llamadas “culturas urbanas” que, en el caso ecuatoriano, tienen una equivalencia directa con formas asociativas juveniles que realizan distinto tipo de acciones en el espacio urbano³.

En este contexto es que puede explicarse el cada vez más amplio reconocimiento del que empiezan a gozar los jóvenes como un sector poblacional con grandes posibilidades de movilización de recursos en razón de su capacidad para posicionar sus demandas y politizarlas, en particular aquellas relacionadas con las “nuevas causas” y ampliación de derechos con relación a la defensa del ambiente, la libre movilidad no contaminante, la soberanía del cuerpo, los derechos sexuales y reproductivos, y la despenalización del aborto, entre los más relevantes.

Los grupos y colectivos que defienden y promueven estas causas, conformados mayoritariamente por jóvenes de sectores medios urbanos y con posibilidades considerables de movilidad ascendente configuran sus expectativas sobre la base de un tipo de participación ciudadana, en este ciclo político, al mantenerse vigilantes de las políticas y acciones que el régimen emprende con relación a la explotación de hidrocarburos y minería así como también en las demandas referidas a la despenalización del aborto.

3 Para una comprensión más amplia del término “culturas urbanas”, ver García Canclini, N., *et al.* (2012).

Ciclo posconstituyente y producción de sociedad desde el Estado

A partir del 28 de septiembre de 2008, fecha en la que se aprueba la Carta Constitucional del Buen Vivir, –luego de un proceso constituyente en el que la participación política tuvo un carácter predominantemente cívico y ciudadano en razón del contexto de oportunidad política que tuvo como primer y contundente elemento organizador de la participación al marco normativo constitucional del buen vivir– el periodo comprendido entre 2009 y 2012 se caracteriza por la activación de una serie de dinámicas participativas sobre las que es necesario destacar algunos de sus elementos más relevantes para comprenderlas mejor.

En primer término, los principios constitucionales y los ejes estructurantes del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009, sobre el que posteriormente se elaborará el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, orientados hacia el logro de la igualdad, equidad y desarrollo armónico con la naturaleza en un marco de reconocimiento de las diferencias y complementariedades de género, interculturales e intergeneracionales, propiciaron el establecimiento de políticas públicas desde las que se garantizó la participación social de amplios sectores de población ubicados, sobre todo, en los quintiles 1 y 2 de la escala de distribución sociodemográfica y que, en tal momento, se ubicaba por sobre el 60% de la población total del país (Ramírez, 2012).

Al hablar de participación social nos referimos, en principio, a la clásica definición según la cual los distintos sectores de una sociedad participan de la *riqueza socialmente producida* (Marx, 1995). La política redistributiva impulsada desde el Estado produjo transformaciones estructurales en la participación de los servicios sociales de educación, salud e infraestructura de sectores que históricamente se encontraban excluidos de tales servicios que, por lo demás, pasaron a ser definidos

normativa, política y socialmente como derechos. Desde el inicio del gobierno de la Revolución Ciudadana hasta 2012, los niveles de pobreza se reducen del 61% al 23% y el acceso a la educación y la salud pública es gratuito. En cada uno de estos rubros se invierte, entre 2007 y 2012, respectivamente 15,6 y 16,3 veces más que en todos los gobiernos anteriores juntos desde el último retorno al régimen democrático en 1979 (INEC, 2012). En todo este proceso es necesario tener presente que son una serie de viejas y nuevas demandas, levantadas por agentes sociales y políticos, que son introducidas en la agenda del proceso constituyente (2007-2008); y que dichos agentes se mueven, a esas alturas del proceso de reconfiguración sociopolítica del Estado, más en las estructuras estatales que en los espacios de la sociedad civil. Con ello se considera y recuerda siempre en el análisis las trayectorias de los agentes que, en este caso, partieron como fuerzas sociales hasta convertirse en actores políticos. En una traducción conceptual se diría que la emergencia, visibilización, tensiones y consolidación del proyecto político de la Revolución Ciudadana sigue el ciclo de sociedad productora de Estado hacia el de Estado produciendo sociedad sin que aquello signifique desconocer los movimientos contradictorios e indeterminaciones que ocurren en los pliegues de estos procesos.

Todo lo mencionado constituye parte importante del campo de análisis de las condiciones de la participación y sus efectos en los distintos ámbitos y estructuras políticas así como en el mismo funcionamiento de la democracia durante la segunda fase del primer ciclo político de la RC. En esta dirección, además de la caracterización resumida realizada sobre la participación social donde se evidencia los efectos que acarrea la participación ampliada durante la primera fase del primer ciclo político de la RC, se advierte la activación e intensificación de formas combinadas de participación en razón de que la progresiva instalación del nuevo modelo de Estado exigía la realización de consultas populares (6 en total) bajo la forma de plebiscito o referendo, bajo el modo de acciones consultivas para la definición de los mecanismos legales de

participación ciudadana en procesos de vigilancia y control social (silla vacía, p.e.), y bajo la forma de iniciativas ciudadanas sobre temas en los que determinados sectores de la población pudieran sentirse afectados (corridos de toros, p.e.).

Más allá de la considerable densidad participativa experimentada en ese periodo, cabe notar que la participación política va adoptando formas cada vez más institucionalizadas a medida que la estructura estatal se dota de los instrumentos necesarios para la promoción, ejercicio y garantía de derechos ciudadanos. Por otro lado, se trata de una participación en la que los diversos actores impulsan sus propuestas en la misma dirección pues cuentan con el sustento legal necesario para desarrollar iniciativas orientadas hacia ampliación de derechos.

Tal estado de cosas determina que, por un lado, ciertos ámbitos que se reconfiguraron gracias a dinámicas participativas en las que intervinieron sectores y actores de la sociedad civil y del Estado fueron adquiriendo rasgos inobjetablemente estatalizados. Esto generó percepciones según las cuales se estarían desmovilizando a las fuerzas sociales mediante supuestas acciones y prácticas de cooptación de grupos organizados y diversos sectores desde las estructuras estatales⁴. Predomina, en este

4 Este bloque de percepciones que muestra variadas expresiones estuvo presente en el curso del mismo proceso constituyente desde agrupaciones tradicionalmente conocidas como “juventudes políticas” que se habían conformado en el seno de los partidos políticos que fueron señalados como parte de la partidocracia (Unda, 2010). Organizaciones de jóvenes interesados por el proceso político y por la efervescencia que en ese momento experimentaba la dinámica constituyente configuraron un plural espectro de posiciones que reflejaba con bastante nitidez los efectos de los cambios y transformaciones socio-estatales del primer ciclo político de la RC que, decididamente, constituyeron el soporte de confianza popular sobre el que el oficialismo obtuvo 6 triunfos consecutivos en consultas populares y elecciones.

caso, un tipo de participación política institucionalizada, no solo porque las acciones se despliegan desde el marco normativo vigente y las leyes que van aprobándose sino que también porque la interlocución, deliberación y alianzas se producen, de modo inevitable, con actores situados en el perímetro del sistema político, en sentido estricto; es decir, en el espacio de la representación política, del gobierno y de la administración pública.

Por otro lado, y frente a lo que desde el mismo proceso constituyente se avizoraba como posibles focos de conflictividad social (extractivismo, sobre todo), se fueron generando espacios de deliberación en los que el objetivo central era buscar y definir las políticas y estrategias más apropiadas para evitar la explotación de hidrocarburos en zonas declaradas como reservas ecológicas o para impulsar y fortalecer procesos de ampliación de derechos como en el caso de las disputas por la despenalización del aborto o de la libre movilidad no contaminante. En esta específica dimensión se aprecia la predominancia de modalidades de participación más vinculadas a formas de democracia directa, en particular una de ellas, que es la de las iniciativas ciudadanas (Pachano, 2008).

En esta segunda modalidad de participación es fundamental considerar en el análisis la importancia del marco normativo aprobado en septiembre de 2008, puesto que allí se establecen las posibilidades constitucionales desde las cuales se definen las vías para que las demandas ciudadanas sean parte de la agenda pública y doten de contenido procedimental a las expectativas planteadas en la Carta Constitucional del Buen Vivir y en el Plan Nacional para el Buen Vivir. Las expectativas se configuran, en realidad, cuando sus contenidos forman parte de la agenda cotidiana de los actores y cuando mantienen o amplían las posibilidades de movilización para el logro de sus propósitos. Porque, tal como se sostiene al inicio de este trabajo,

el relato político de la Revolución Ciudadana, instrumentado desde el movimiento político Alianza PAIS, representa la confianza que sectores mayoritarios de la población depositaron en quienes consideraron y posiblemente aún consideran sus representantes como principales impulsores de un conjunto de expectativas aglutinadoras que sirvieron como eje de referencia para la reforma institucional del Estado.

De modo apenas evidente, en este complejo entramado de relaciones están siempre presentes varios elementos y aspectos ínsitos al funcionamiento de la democracia, entre ellos el de la representación, en tanto cuestión inevitable frente a la “heterogeneidad irreductible de la sociedad” (Bensaïd, 2010: 44) y a la necesidad de articular demandas que, aun proyectándose hacia un mismo horizonte de sentido, se ubican en temporalidades diferentes. El problema de la representación, sostenemos, ha jugado un papel de primera importancia en la dinámica social que va de la implicación y compromiso por lo público y la política hacia expresiones crecientes de escepticismo, contestación y rechazo que se evidencia hacia el final del ciclo político 2007-2012 desde varios espacios de la sociedad, situación que probablemente se incrementará por las inevitables consecuencias de la fatiga y desgaste político que el ejercicio de gobierno supone así como por la capacidad expansiva de opinión de ciertos segmentos de sectores medios con condiciones necesarias para movilizar recursos (opiniones de descontento y rechazo, sobre todo) en razón de sus articulaciones, pactadas o no, con otros sectores de la sociedad, en particular aquellos que de una u otra manera se han visto afectados por las políticas redistributivas del gobierno de la RC.

Asimismo, en este contexto, el problema de la representación ha significado, desde la doble perspectiva teórica y empírica, enfrentar el grave problema de la crisis orgánica del sistema político que en el caso ecuatoriano se agudizó en el período 1996-2006, en el que ninguno de

los tres presidentes democráticamente electos concluyó su mandato en el tiempo previsto a causa de derrocamientos por revueltas populares, en términos de diseño institucional en pos del logro de confianza en la política a través de mediaciones de representación encarnados en figuras políticas emergentes o que estaban ubicados en los bordes de los espacios más institucionalizados de la política.

Para las formas asociativas juveniles, la cuestión de la representación supuso la posibilidad de replantear o, de plano, modificar la estructura organizativa interna así como las formas de procesamiento de la diferencia y decisión en un contexto en el que la representación política estuvo asumida, por parte de amplios sectores de la población, como una continuidad de la participación ciudadana, en razón del grado de confianza en el subsistema de gobierno (Unda y Llanos, 2012) y en el alto nivel de aprobación de la gestión presidencial que entre 2007 y 2012 se había mantenido en un promedio superior al 70% (Perfiles de Opinión, 2013).

Se advierte, por un lado, una suerte de confianza estructural en la representación política que opera atravesando capilarmente la sociedad y, por otro, en el ámbito específico de las organizaciones juveniles, una dinámica mixta de reafirmación de la autoridad y/o liderazgo con una dinámica de representación flexible, rotativa y granular. De hecho, las formas asociativas juveniles que tienen una trayectoria más amplia en la línea del tiempo, tienden a reafirmar sus prácticas y estructuras de representación según criterios de experiencia y antigüedad de ciertos miembros pero, sobre todo y como un rasgo por demás sugerente, por el nivel de conocimiento sobre los asuntos que les concierna y que, probablemente, se conviertan en su bandera de lucha. En el caso de las formas asociativas juveniles más o menos recientes esta situación presenta importantes modificaciones, pues quienes representan al colectivo no necesariamente requieren acreditar una dilatada experiencia asociativa o militante sino, ante todo y sobre todo,

acreditar el suficiente capital cognitivo que garantice la legitimidad de la participación del colectivo en asuntos públicos y en sus esferas de visibilización⁵. Por lo demás, en el caso de estas formas asociativas juveniles, la denominación de sus representantes es el de vocero/a, portavoz, responsable de (...) según el tema o situación específica que estén procesando.

Todos estos elementos llevan a pensar que no sería posible la participación sin una representación fiel a lo que la grupalidad o la colectividad defina y decida como sus causas a defender o impulsar y, a la inversa, se torna difícil imaginar el ejercicio de representación legítima y legitimada sin una participación que satisfaga a quienes se encuentran construyendo una identidad política. Ahora, siempre será preciso reconocer que no existe una equivalencia directa ni permanente entre una mayor participación y una mejor representación sino que esta relación tiene que ser observada y examinada en términos de una razón directamente proporcional si es que, sobre todo, situamos el juego democrático en contextos de heterogeneidad estructural (Sánchez-Parga, 2005) donde las diferencias son reconocibles pero no irreconciliables pues su mismo procesamiento pone a funcionar mecanismos democráticos.

Creemos que resulta fundamental el análisis de estos presupuestos para comprender cómo se producen las operatorias que vinculan la participación con la representación porque este constituye, sin duda,

5 Una situación algo distinta y con matices de mayor complejidad opera en el caso de las juventudes indígenas, donde quienes ejercen liderazgos o responsabilidades de representación, además de acreditar capital cognitivo, debe ser reconocidos por su trayectoria y militancia.

unos de los aspectos que podría problematizarse como causa y síntoma del reposicionamiento de determinados colectivos y organizaciones sociales con relación a la gestión gubernamental del proyecto político de la RC. Cabe preguntarse al respecto, en el tránsito de posiciones de apoyo hacia posiciones de contestación y rechazo a la conducción gubernamental del Estado y, en general a las instituciones políticas y administrativas, qué tanto se vio afectada la participación en sus diversas formas y modalidades como para que se produjera tal reposicionamiento. Y, bajo esta misma matriz interrogativa, proponer líneas explicativas en torno a las dinámicas de algunas de las formas asociativas juveniles que muestran ciertos niveles de incidencia en la agenda pública.

De reposicionamientos y desencantos: 2013 e inicio del nuevo ciclo político del gobierno de la Revolución Ciudadana

Más que un concepto acabado, precisamente definido y delimitado, el término ciclo político remite a la idea de que un nuevo o renovado orden de cosas se instala o se ha instalado en un contexto sociopolítico que, sin embargo, mantiene sus estructuras básicas como referentes organizadores de sociedad (Ottone, 2014). En el marco de este trabajo, tales estructuras básicas son las referidas a aquellas que hacen posible y sostienen, aun con todas sus imperfecciones, el funcionamiento democrático de la sociedad.

En el centro de tal idea se ubica la noción de cambio, de paso de una situación a otra que no implica necesariamente transformación o revolución. Ahora bien, ¿qué es lo que se mueve?, ¿qué se ha reposicionado y cómo se explica ese cambio? Son varias las entradas desde las que se podrían ensayar explicaciones, mas lo que en este

trabajo interesa es analizar la relación entre las percepciones y relatos más difundidos sobre participación y representación en el nuevo ciclo político de la RC. Para ello, haremos referencia a hechos sociopolíticos relevantes por su capacidad de ilustrar los reposicionamientos respecto a las fuerzas políticas con las que coincidían en el ciclo político anterior.

En el tránsito que hace posible el paso de un ciclo político a otro, operan, asimismo, una serie de dinámicas y factores que no son propiamente característicos de uno u otro ciclo como tal sino que, precisamente, se ubican en estas transiciones e interfaces. Son estos espacios donde, consideramos, se concentra la producción de conflicto que luego tendrá expresiones probablemente más visibles cuando su nueva posición se haya construido bajo la figura de aliados u opositores a partir de sus demandas y expectativas.

Pero antes de eso, se hace necesario recordar que es sobre el conjunto de identificaciones con el relato político de una determinada forma asociativa donde se logra establecer vínculos, afectos, identidad política, estructuras de autoridad y proyecto. Más que la sumatoria de proyectos, es su síntesis la que permite reconocer la posición de un agente como parte de un campo de fuerzas. Y, en ese proceso, no exento de conflicto, se producen adhesiones y reelaboraciones del relato que hace posible la confluencia de voluntades porque allí se explicitan los intereses, las demandas y las expectativas que, en sus respectivas temporalidades, serán los núcleos que dinamizarán sus específicas modalidades y repertorios de acción.

En este orden de ideas, uno de los puntos relevantes de análisis durante el primer ciclo de la RC (2007-2012) reside en la capacidad aglutinadora del relato político, no solo como la instrumentación comunicacional de mensajes sino como las narrativas que los distintos agentes y protagonistas configuran en torno a un “plan de gobierno”, presente en mediaciones de distinto tipo. Una de las mediaciones fundamentales, en términos de resultados obtenidos por la vía del

consenso, es el contenido relativo a los derechos de la naturaleza que se encuentra consignado en la Constitución del Buen Vivir y en los documentos orientadores de política pública.

Numerosas formas asociativas, organizaciones y colectivos plegaron a la novedosa propuesta de conferir derechos a la naturaleza, situándola en la posición de sujeto de derechos. Más allá de la esperada e inevitable discusión jurídica, fue el debate político el que ocupó un espacio de interés notablemente mayor por las implicaciones legales que tal declaración entrañaba. Más aun, considerando que el Art. 1 de la Constitución del Buen Vivir reconoce a Ecuador como un Estado Unitario y Plurinacional, y que una de las principales fuentes de ingresos económicos proviene de la explotación y venta de petróleo.

Varios de los colectivos y organizaciones que levantan la demanda de los derechos de la naturaleza están constituidos por jóvenes que son parte de generaciones nacidas a partir de la década de 1980, es decir, en una sociedad en la que se instaló ya el discurso de los derechos y cuyos sectores medios empiezan a mostrarse cada vez más identificados con la defensa del ambiente y la biodiversidad. Una dinámica análoga aunque de distinto alcance e intensidad se produce con agrupaciones y colectivos que enarbolan su bandera de lucha en torno de la despenalización del aborto como una de las cuestiones más representativas de las demandas desde los diversos feminismos.

Durante el primer ciclo político de la RC, el plan de gobierno impone la necesidad de priorización de cuestiones estructurales y urgentes, cuya resolución suponía la captación de recursos para el financiamiento de políticas públicas destinadas a la universalización y gratuidad de los servicios de educación, salud e infraestructura. Esto, con relación a la defensa y preservación del ambiente, apuntaba, en lo fundamental, hacia la generación de condiciones y recursos que eviten la explotación hidrocarburífera de zonas declaradas como reserva ecológica.

En términos de manejo político de los conflictos latentes, podría sostenerse la idea según la cual la representación política estaba suficientemente legitimada porque sus representados expresaban de diversas maneras formas de participación que defendían e impulsaban la no explotación de reservas de biosfera, en particular del Parque Nacional Yasuní, considerada la reserva natural más biodiversa del planeta.

La iniciativa de no explotación petrolera del Yasuní, promovida en los primeros años de gobierno de la RC, fracasó debido a que se vencieron los plazos en los que los países con mayores índices de consumo de derivados del petróleo iban supuestamente a comprometer recursos económicos con los que el gobierno de Ecuador pudiera suplir la no explotación de crudo, base primordial para el desarrollo de sus políticas y objetivos según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2008) y en el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013).

Hacia el final de este primer ciclo, y una vez oficializado el anuncio gubernamental de que la iniciativa de no explotación petrolera fracasó, varios sectores de la sociedad civil reconstituyeron sus demandas en torno de la defensa de dicha reserva, hecho que significó un distanciamiento explícito de estos sectores con el relato político de la RC y, de modo particular, con el relato político hegemónico dentro de la estructura de gobierno de la RC.

En este marco de reposicionamientos de distintos agentes, se conformó el colectivo “Yasunidos” como un frente de oposición y resistencia a la política gubernamental de explotar las cuantiosas reservas de una franja del Parque Nacional Yasuní para financiar las políticas públicas y la inversión en proyectos orientados hacia la sustitución progresiva de la economía extractivista, tales como la construcción de plantas hidroeléctricas generadoras de energía y la inversión en innovación científica y tecnológica.

El colectivo “Yasunidos”, más allá de su heterogénea composición, incidencia e impacto en el conjunto de la población ecuatoriana, representa un interesante caso de análisis acerca de cómo se produce una experiencia asociativa, cómo se establecen coaliciones –incluso con determinados sectores sociales y políticos que podían ser considerados adversarios entre sí unos años antes– y cómo se activan iniciativas y procedimientos contra las políticas estatales mediante recursos propios de la democracia directa a través de instituciones establecidas para dichos efectos.

Además de constituir una experiencia muy ilustrativa con relación a las modalidades de acción colectiva, el caso mencionado deja sentadas varias posibilidades para la reflexión en torno a la relación entre democracia, participación y representación porque, entre otras cosas, muestra que el agotamiento de la representación política significa, a la vez, el agotamiento de formas y espacios de participación específicas así como la relevancia que adquieren de nuevas formas de participación a través de la acción colectiva que, de un modo bastante “normalizado”, se presenta en distintos lugares del mundo, como activismo de protesta (Revilla, 2010).

El análisis del vínculo entre representación política y participación social permite levantar interrogantes acerca del problema de la legitimidad y de los procesos de legitimación que en un proyecto político producen y adquieren sus distintos agentes y protagonistas. Y es, sobre la base de hecho, acciones y decisiones que la relación entre representantes (o quizás delegados) y ciudadanos configuran un relato político con un determinado grado de legitimidad. En el momento actual lo que se expresa a través de las acciones del colectivo Yasunidos tal vez no se trate solo de un problema de desafección o desinterés de los jóvenes por la política sino de una espiral creciente de desencanto frente a un relato político que para Yasunidos no es el mismo que se construyó en

el primer ciclo de la RC. Y, como sabemos, todo relato es susceptible de reconfiguraciones en razón del peso específico de las demandas y expectativas de quienes lo producen. Las fases de desencanto político suelen traer aparejadas las posibilidades de re-encantamientos ante la (re)emergencia de sectores y actores implicados.

Para no concluir

El encantamiento por la política, la implicación ciudadana y el interés por lo que une a los miembros de una sociedad muestra, sin duda, sus mayores posibilidades en contextos de crisis. No obstante, parecería ser que la lección maquiaveliana según la cual *nada resulta más complicado y peligroso –para quien lo intenta– que cambiar un orden social*, calza perfectamente en las experiencias sociopolíticas actuales de varios países latinoamericanos que han transitado y superado un contexto de crisis estructural radical (Bolivia, Argentina, Ecuador) y que, de modo particularizado, se encuentran en ciclos políticos caracterizados por problemáticas transiciones y significativas tensiones democráticas e institucionales.

¿Qué nuevos, novedosos o renovados relatos se están produciendo y, más laxa y abiertamente, se están construyendo en los actuales escenarios y contextos? ¿Qué expectativas se configuran y levantan con ciertos visos de politización amplificadas y sensatamente perdurables como soportes de la vida política, es decir, de la vida en común desde los jóvenes?

Bibliografía

- Bensaïd, D., (2010). “El escándalo permanente”. En, Agamben, G., *Democracia, ¿en qué estado?* Buenos Aires: Prometeo.
- García Canclini, N., *et al.* (2012). *Jóvenes, culturas urbanas y redes digitales*. México: Ariel-Fundación Telefónica.
- INEC (2012). V Censo Nacional de Población y Vivienda. Quito: INEC.
- Llanos. D., Unda, R. (2013) *Una mirada a la participación política de jóvenes en Ecuador*. Lima: UNESCO- CELAJU- SENAJU.
- Marx, K. (1867. Trad., 1995). “El Capital. Crítica de la Economía Política”, Tomo I. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ottone, C. (2014). “Cambio de ciclo político”. En *Estudios Públicos*, otoño 2014. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Pachano, S. (2008). “Democracia directa en Ecuador”. En Lissidini, A., *et al.* (2008) *Democracia en Movimiento*. México, D. F. : UNAM.
- SENPLADES (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito: CEN.
- Ramírez, F. (2014). “El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional”. En, Lissidini, A. *et al.*, *Democracias en Movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (2014). México, D. F. : UNAM.
- Ramírez, R. (2012). Contextualizando el Sumak Kausay o Buen Vivir. Quito: SENPLADES.

- Revilla, M. (2010). “América Latina y los movimientos sociales: el presente de la rebelión del coro”. En *Nueva Sociedad* No. 227, mayo-junio 2010
- Sánchez-Parga, J. (2005). “Del conflicto social al ciclo político de la protesta”. En *Ecuador Debate*, No. 164, abril 2005. Quito: CAAP.
- SENPLADES (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito: Senplades.
- SENPLADES (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009. Quito: CEN.
- Tapia, L. (2008). *Política Salvaje*. La Paz: CLACSO, Muela del Diablo, Comunas.
- Unda, R., Llanos, D. (2012). Participación política de jóvenes en Ecuador. Estudio cualitativo de 12 formas asociativas juveniles. Informe de Investigación. Quito: IDEA-Ágora Democrática.
- Unda, R. (2014). Jóvenes y transformaciones democráticas en el Ecuador, 2007-2012. Activismos juveniles y reconfiguración socio-estatal. Ponencia presentada en el Panel Estado, juventud y activismo”. LASA 2014. Chicago.
- Unda, R. (2010) *Jóvenes y juventudes: acción, representaciones y expectativas sociales de jóvenes en Quito*. Quito: Abya Yala.

Código legal consultado

República del Ecuador (2008) Constitución de la República del Ecuador.



Fernando Mayorga

Doctor en Ciencia Política por FLACSO-México y autor de varios libros sobre democracia, partidos, populismo y discurso político.

Moira Zuazo

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Konstanz-Alemania y autora de varios libros sobre partidos, democracia y descentralización.

Expresamos nuestro agradecimiento a Esther Calderón por su excelente contribución como ayudante de investigación.

Democracia intercultural y ciudadanía multicultural en el Estado plurinacional

Fernando Mayorga
Moirá Zuazo

Introducción

A inicios del siglo XXI un lugar común en la filosofía, en la ciencia política, en la sociología, y también entre los políticos, es la aseveración de la crisis de la democracia occidental, cuyo síntoma evidente sería el desborde del malestar ciudadano a la calle, tanto en viejas democracias –como la norteamericana, con las protestas en Wall Street– o la británica, con las protestas en Londres, o la española, con las protestas de los “indignados”. Ese malestar ciudadano con los partidos y los parlamentos, con la incertidumbre respecto a ¿quién efectivamente gobierna?, con la duda acerca de la efectividad del voto, se expresó también –de forma temprana– en algunas democracias andinas. El desborde de la política a la calle en Venezuela, en Ecuador y en Bolivia acabó con la caída de gobiernos elegidos en las urnas y la apertura

de sendos procesos de rediseño institucional, plasmados en nuevas Constituciones que tienen en común la presencia de mecanismos de democracia participativa y democracia directa como el camino para la conjura del fantasma de la democracia mínima.

Si echamos un vistazo histórico y teórico a lo que popularmente se conoce como “democracia occidental”, observamos dos cierres. Un primer cierre es pensar desde la perspectiva de la crisis “general” de la democracia. Desde este panorama de ¿cómo se procesan los conflictos? y desde la perspectiva de la apertura al cambio; concluimos que la democracia siempre ha estado conectada con la crisis. El momento electoral, central pero no único, es siempre un momento umbral, de incertidumbre. Esta perspectiva exige desarrollar un ojo sensible a una concepción maximalista de la democracia que percibe la importancia de los derechos políticos pero también de los derechos civiles, que entiende a la democracia como la capacidad del ejercicio soberano del poder en un territorio, pero también entiende a la democracia como rendición de cuentas horizontal y, además, percibe al poder democrático como un poder descentralizado. Sin embargo, la protesta siempre transmite algo y no estamos focalizando los nuevos desafíos planteados por sociedades cambiantes; con nuevos actores que exigen repensar las instituciones, aunque sin perder de vista –en el viaje de búsqueda– el debate acerca de ¿a dónde queremos llegar? Esta pregunta nos exige volver la mirada hacia la importancia de las instituciones.

El segundo candado consiste en cerrar el concepto de democracia con el adjetivo “occidental” que invisibiliza que la democracia es, y ha sido desde su origen, un producto cultural más allá de “occidente”; que incluso para el mundo occidental nace en un espacio de frontera cultural, como fue Atenas en Grecia, y que en realidad recibe la influencia de vertientes diversas –occidentales y no occidentales–, lo

cual se hace evidente cuando se toma en serio el legado de cultura política de los pueblos indígenas amerindios.

En base a estas dos ventanas: por un lado, matizar la idea del presente como tiempo de la posdemocracia¹ y la crisis de la democracia; por otro, alegar por el origen diverso de la democracia; es importante analizar la propuesta institucional del Estado Plurinacional de Bolivia contenida en la Constitución Política del Estado (CPE) –aprobada en 2009–, desde una perspectiva de articulación entre nuevo diseño normativo y práctica histórica prestando atención a la participación ciudadana.

El diseño constitucional del Estado Plurinacional tiene varios elementos novedosos, entre los que destacan: control social, consulta previa, diputaciones especiales y autonomías indígenas. A pesar de que algunas normas tienen antecedentes de aplicación o diseño normativo –nacional e internacional–, es evidente que establecen nuevos parámetros y desafíos para reflexionar en torno a la democracia. Antes de evaluar sus alcances, es preciso señalar que la trayectoria de estas instituciones tiene un ingrediente común: transita de una formulación o demanda preliminar relativamente radical a un diseño e implementación moderada. Es decir, resalta su carácter incremental y, a excepción de las autonomías indígenas, no contiene elementos refundacionales.

En términos generales se puede afirmar que el Estado Plurinacional se distingue por dos aspectos: ciudadanía multicultural y democracia intercultural. La ciudadanía multicultural se expresa en la ampliación del sistema de derechos con el reconocimiento de derechos colectivos

1 En referencia al concepto propuesto por Crouch (2004).

de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”². La democracia intercultural se refiere a un modelo que combina mecanismos de democracia representativa, democracia directa y participativa y –como rasgo particular del modelo boliviano de Estado Plurinacional– democracia comunitaria.

Esta noción, que establece un nexo entre lo democrático y lo intercultural, está formulada en la Ley de Régimen Electoral (2010) de la siguiente manera: “la democracia intercultural se sustenta en el *ejercicio complementario y en igualdad de condiciones* de tres formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria”. La democracia representativa implica la elección de representantes por voto universal, directo y secreto; la democracia directa y participativa se ejerce mediante el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa; y la democracia comunitaria por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

2 Este término expresa la combinación de las identidades sociales vehiculizadas por las organizaciones populares que apoyaron al Movimiento al Socialismo (MAS) en la Asamblea Constituyente: por una lado, las *naciones originarias* de tierras altas –quechuas y aymaras– representadas por el Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq), los *pueblos indígenas* de tierras bajas –guaraníes, moxeños, sirionós y treintaena– representados por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob) y el campesinado en sus diversas vertientes organizados en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia-Bartolina Sisa (FNMCIOMB). Esta coalición fue la base de la definición de ese sujeto jurídico porque las “naciones y pueblos indígena originario campesinos” son los titulares de los derechos colectivos, cuyo reconocimiento define el carácter plurinacional del nuevo Estado.

Así, democracia intercultural es un término que pretende dar cuenta de configuraciones institucionales que expresan nuevas prácticas políticas que exceden la democracia representativa porque son resultado de las demandas de nuevos actores sociales (movimiento indígena, campesinos, migrantes, mujeres, ecologistas) que cuestionaron el catálogo convencional de los derechos ciudadanos, la orientación de las políticas de desarrollo y la calidad de la representación política. La democracia intercultural conlleva una propuesta de ampliación y combinación de diversas formas institucionales de representación y participación gestadas en el transcurso de la historia y en determinados espacios socio-culturales para cumplir un objetivo convencional: mejorar la calidad del desempeño del Estado para responder a las demandas de la sociedad y para representar la diversidad social de manera más idónea.

Se trata de una combinación entre la edificación de nuevas instituciones y la reforma parcial de las existentes. Así ocurre con el sistema de derechos que ahora contiene a los derechos colectivos y amplía los derechos individuales; con el sistema judicial mediante la combinación de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena; y con la división vertical de poderes merced al reconocimiento de autonomías departamentales e indígenas y al mantenimiento de las autonomías municipales.

Otra manifestación de la combinación entre reforma e innovación institucional se expresó en el régimen político puesto que el modo de gobierno presidencialista no sufrió modificaciones y se mantiene el formato bicameral en el poder Legislativo. Los cambios se produjeron en el sistema de representación política con el establecimiento de circunscripciones especiales uninominales para la elección de un porcentaje de diputados indígenas y la elección de asambleístas en los órganos legislativos departamentales (subnacionales).

La implementación de la democracia intercultural se inició en los comicios generales de 2009 y en las elecciones departamentales de 2010. Se definió la presencia de siete diputados indígenas en la Asamblea Legislativa mediante escaños asignados a pueblos indígenas que eligieron a sus representantes en circunscripciones especiales mediante voto universal, libre y directo³. La novedad radica en que las circunscripciones especiales indígenas se definen por criterios identitarios, pero el procedimiento de elección es similar al resto de las circunscripciones uninominales porque se realiza mediante voto universal, un mecanismo convencional de la democracia representativa. La elección de asambleístas departamentales muestra otra modalidad porque se eligieron representantes de pueblos indígenas minoritarios en ocho de nueve departamentos (provincias) en una proporción que osciló entre 5% y 15% de los asambleístas. Es decir, en el ámbito subnacional se dieron ejemplos más nítidos de democracia intercultural porque se combinaron procedimientos de democracia representativa –voto universal– y de democracia comunitaria –normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas– para elegir asambleístas⁴.

Ahora bien, la democracia intercultural no es un modelo, tampoco se refiere a un objeto institucional específico, más bien se trata de un conjunto de relaciones que varían en el tiempo y el espacio. Las

3 Esta cantidad corresponde al 5% de la Cámara Baja y no se modificó en los comicios generales de 2014.

4 No se introdujeron cambios en la convocatoria para las elecciones subnacionales que se realizarán en marzo de 2015, excepto en un departamento (Pando) donde se incrementó el número de asambleístas indígenas.

relaciones entre las tres formas de democracia son asincrónicas porque sus mecanismos se combinan de manera variable dependiendo del ámbito político e institucional de su aplicación. La combinación de reglas y mecanismos de las tres formas de democracia pretende expresar la diversidad cultural a través de su complementariedad para evitar que se produzca una situación de dualismo en la representación política, y de ineficacia en el proceso político decisional.

Por ello, el ejercicio de la democracia intercultural es *complementario pero parcial* porque en ninguna circunstancia ni escenario se conjugan las tres formas de democracia; es decir, se combinan algunos mecanismos dependiendo del tópico o acontecimiento en cuestión –la elección de diputados y asambleístas indígenas, por ejemplo–. Asimismo, la ley reconoce la igualdad de condiciones de las tres formas de democracia, pero se trata de un punto de partida meramente formal puesto que su ejercicio puede implicar el predominio de una regla sobre otra –a veces el voto universal, en otras ocasiones la decisión de la Asamblea o, bien, la rotación de cargos.

La democracia intercultural es, entonces, un proceso incremental de ajuste e innovación institucional y, en esa medida, las relaciones entre estas formas de democracia se irán definiendo y consolidando al compás de la realización de los eventos electorales y con la implementación de nuevas instituciones y mecanismos en la gestión estatal, es decir, en vínculo con la representación política y la participación ciudadana.

A partir de estos criterios, a continuación analizamos un par de experiencias de participación social y sus efectos políticos, las nuevas pautas de participación ligadas al control social y algunas experiencias de aplicación de la consulta previa.

La cultura participativa municipal y la renovación del sistema de partidos

Desde el nacimiento a la vida republicana, Bolivia se ha caracterizado por la presencia de dos tradiciones de cultura política: la tradición liberal democrática y la tradición comunitaria participativa. El desencuentro e interacción entre ambos horizontes civilizatorios, sistemas de valores y lógicas diferentes ha contribuido al establecimiento de la inestabilidad política como constante de la historia de Bolivia, con interregnos de estabilidad (Crabtree, 2005; Mayorga, 2011; Verdesoto y Zuazo, 2006; Zuazo *et al.*, 2012).

Desde el origen de la república, la tradición liberal democrática sintetizada en la máxima electoral “una persona, un voto” fue anhelada y enarbolada por las elites republicanas y poco a poco fue asumida y apropiada como legado cultural por los sectores urbanos y letrados, cada vez más mestizos, y también como “ambición de masa” por los sectores rurales campesinos e indígenas (Zavaleta, 1983 e Irurzqui, 2000).

La tradición comunitaria participativa (Zuazo, 2014b) fue conservada como condición de sobrevivencia cultural e identitaria por los sectores indígenas amerindios. Para los sectores campesinos y urbano-populares la tradición comunitaria y participativa se transmutó en tradición de protesta y cargó de contenido la concepción de democracia de la mayoría de los bolivianos. La tradición contestataria y de protesta es uno de los caracteres centrales de la sociedad civil boliviana y explica su fortaleza (Dunkerley, 1987) frente a un Estado débil.

La debilidad del Estado boliviano se expresa en dos niveles que, a su vez, retroalimentan esa debilidad estatal, que es su origen. Un primer nivel es la baja capacidad del Estado de integrar al conjunto social a través de la garantía de accesos a los bienes estatales, lo cual da

lugar a la presencia de una sociedad socialmente fragmentada. Un segundo nivel es la dificultad del Estado de abarcar con su presencia al conjunto del territorio boliviano. La realidad de este “Estado con huecos” permite entender la estructura de la sociedad como círculos concéntricos, con centros urbanos más cerca al Estado y espacios rurales periféricos.

Este Estado débil se expresó también en una identidad nacional con vacíos (PNUD, 2007). En este contexto, en la década del ochenta –tiempo del retorno a la democracia–, emerge el ciudadano boliviano como la íntima articulación entre el movilizado, como sujeto colectivo, y elector, como ciudadano individual (Archondo, 2010). Estas distintas tradiciones culturales interactúan constantemente, se entrecruzan y sobredeterminan de forma puntual (Zuazo *et al.*, 2012) y el resultado es una construcción de la democracia como Estado de derecho a saltos, y la desconfianza de la sociedad hacia el Estado como una constante, que se expresa en la legitimidad social de la informalidad.

Uno de los ejemplos de articulación de ambas tradiciones fue la municipalización desarrollada por la Ley de Participación Popular (LPP), en la década del noventa, que fundó una cultura participativa municipal.

En el área rural boliviana, la LPP, al mismo tiempo que determinaba la llegada del Estado al campo (Zuazo, 2012), institucionalizaba la tradición participativa comunitaria. La municipalización participativa introdujo la lógica liberal del voto individual e implementó el gobierno municipal –como estructura de poder jerárquica basada en la representación– en el campo.

A través del reconocimiento de las organizaciones sociales indígenas como Organizaciones Territoriales de Base (OTB), esta norma legalizó

la lógica colectivista de ayllus y sindicatos campesinos como el canal formal de participación en el ejercicio del poder municipal rural.

Para la participación de la sociedad civil local, la LLP creó el Comité de Vigilancia (CV) conformado en el área rural por las comunidades originarias, los sindicatos campesinos y los pueblos indígenas. En el área urbana, el CV estaba conformado por las juntas de vecinos. Su tarea era controlar y fiscalizar la gestión del gobierno municipal⁵.

La LPP establecía que el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) sería elaborado de forma participativa en espacios de deliberación ciudadana en los que la sociedad local –organizada como CV– participaría en la planificación de mediano plazo. De esta manera, la planificación participativa del desarrollo municipal fue la puerta del Estado para la presencia formal y reconocida de la sociedad.

Después de la crisis estatal (2000-2005) y con la aprobación de un nuevo texto constitucional (2009) y de las leyes de desarrollo de la nueva norma constitucional se percibe que se ha modificado la institucionalidad que normaba –a partir de los noventa– la participación social en el gobierno municipal. La reforma más importante ha sido la abolición del CV; sin embargo, se puede constatar que ha quedado enraizada en la cultura popular local, como un derecho, la participación

5 “Con el objeto de articular a las Organizaciones Territoriales de Base con cada uno de los Gobiernos Municipales en el ejercicio de los derechos y obligaciones establecidos en la presente Ley, se conforma un Comité de Vigilancia constituido por un(a) representante de cada Cantón o Distrito de la jurisdicción elegido(a) por la Organización Territorial de Base respectiva (...); teniendo entre sus atribuciones principales el “vigilar que los recursos municipales de Participación Popular, sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa(...)” (Ley N° 1551 de Participación Popular: Art. 10, incisos a, b y c).

en el debate y definición del destino de los recursos públicos del municipio⁶.

A veinte años de esa reforma institucional se observa la presencia de una íntima articulación entre democracia representativa de raíz liberal y democracia directa congregativa de raíz amerindia, cuyo producto es, por una parte, una tradición enraizada de participación en la toma de decisiones del gobierno municipal y, por otra, la consolidación del municipio como canal de inclusión del sistema político boliviano.

Un lugar común, hoy, es la exigencia de democracia participativa por la vía de una gestión pública local abierta al diálogo. En la Asamblea Constituyente, esta demanda llegó a su momento culminante con el planteamiento del Control Social, cuyo recorrido histórico e institucional está anclado en la participación en el municipio, como un cuarto órgano

6 “...la participación popular se ha hecho un asunto consuetudinario. Decimos que es consuetudinario porque ya es parte del quehacer diario, los niveles de participación ahora son un hecho. Anualmente, en los municipios donde trabajamos se convoca a cumbres de planificación para la elaboración del POA; esta práctica viene desde los inicios de la participación popular, por lo tanto, es un hecho que la participación está consolidada (...) A estas cumbres asisten representantes de las comunidades, distritos y del control social, nueva denominación de lo que antes era el Comité de Vigilancia. Entonces, por lo que advertimos, sigue habiendo una efectiva participación, aunque en algún caso no es una participación tan entusiasta como en los primeros años, donde se generaban amplios debates en torno a la ejecución de distintas demandas planteadas con base en las necesidades de los pobladores. Más bien, ahora, parece que imperan algunos criterios técnicos, los técnicos municipales llevan propuestas preelaboradas y las organizaciones tienen una participación, porque nos dicen “tenemos que asistir a las cumbres y ahí tenemos que inscribir los recursos para la ejecución del proyecto”. Tratándose de otras obras a ejecutarse, el mecanismo es el mismo. Entonces, la comunidad organizada, a través de sus representantes, asiste a las cumbres y plantea sus demandas. Es un hecho, efectivamente, que ya no se puede dar marcha atrás” (Entrevista a Alberto Lizárraga, miembro de Ciudadanía, septiembre de 2014).

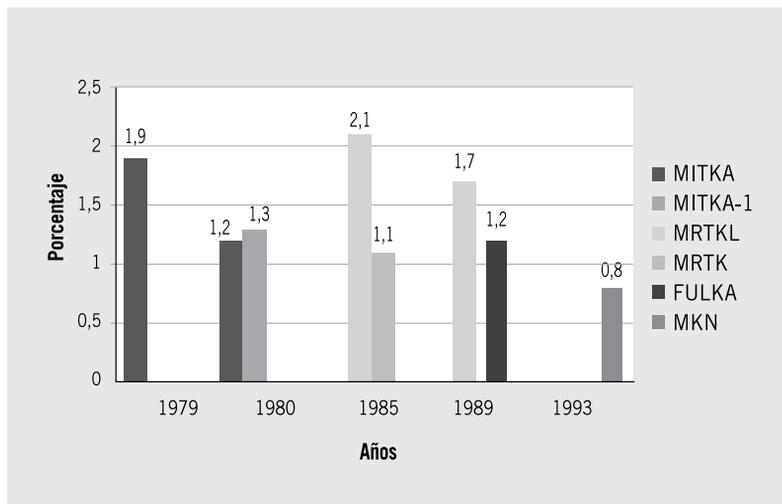
de poder del Estado; es decir, ya no circunscrito al ámbito municipal sino en un ámbito más lejano y más abstracto del Estado central y todas sus reparticiones. Es un tema sobre el que volveremos más adelante.

La cultura participativa municipal en el área rural y el nacimiento del MAS

Desde el momento de la recuperación de la democracia representativa en Bolivia y a lo largo de las sucesivas elecciones (1979, 1980, 1985, 1989 y 1993) siempre participaron partidos de identidad indígena y campesina de la corriente katarista en elecciones, de forma autónoma; sin embargo, debido a la escasez de votos que obtenían en las urnas nunca pudieron convertirse en fuerzas parlamentarias significativas.

Gráfico N.º 1

Votación obtenida por partidos kataristas 1979-1993



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de CNE, PNUD, IDEA (2010).

Consiguientemente, Bolivia, el país de raíz indígena más evidente de América del Sur, mostraba de forma recurrente un panorama de exclusión política de los indígenas en la composición del parlamento. La pregunta que aborda este acápite es: ¿cuál fue el proceso que permite entender que, en poco más de 20 años, se transite de una situación de exclusión a una de autorepresentación política?

A través de una reforma constitucional en 1994, Bolivia implementó una municipalización participativa en todo su territorio⁷, que tuvo como efecto directo la emergencia de municipios rurales con poder real que se constituyeron en el canal de acceso de campesinos e indígenas a la política.

A través de la creación de 198 nuevos municipios, que constituían el 64% del total de 311 municipios (BID, 1997: 39), la LPP municipalizó el conjunto del territorio. Con la determinación de que el 20% de los ingresos nacionales se distribuyera a todos los municipios bajo el criterio per cápita⁸, esa ley determinó que, por primera vez en la historia republicana, esos territorios rurales contaran con recursos económicos de libre disponibilidad transferidos desde el Estado central.

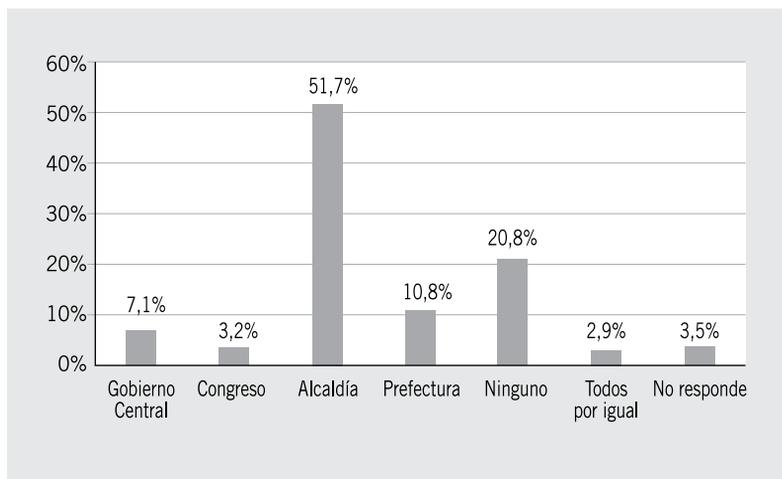
El establecimiento del municipio rural se constituyó en el poder estatal cercano que permitió a los campesinos e indígenas pensarse parte del Estado y transmutar la desconfianza ancestral en el Estado (Zuazo *et al.*, 2012) en confianza en el municipio.

7 Esta reforma se llevó a cabo a través de la Ley N.º 1551 de Participación Popular, del 20 de abril de 1994, y de una reforma constitucional que determinó la creación de 198 nuevos municipios rurales y la igualdad jurídica de todos los municipios bolivianos.

8 De acuerdo a una ley previa (N.º 843, de Coparticipación Tributaria, de 1985) el 10% de los ingresos nacionales estaba destinado a los municipios de acuerdo al principio “domicilio legal del contribuyente”, que tenía como efecto que donde más impuestos se recaudaba se recibían mayores transferencias de recursos del Estado.

Gráfico N.º 2

Legitimidad de las instituciones y del gobierno municipal



Fuente: : Elaboración propia en base a los datos de la encuesta LAPOP-USAID de 2004 (Seligson *et al.*, 2005)

Desde una perspectiva general, este proceso muestra cuatro fases⁹: una primera fase (199-1997) de instrumentalización de los líderes campesinos e indígenas de parte de los viejos partidos políticos centralistas; una segunda (1997-1999) de instrumentalización de los partidos de parte de las organizaciones campesinas e indígenas a

9 Sin embargo, no es posible establecer los momentos en que se pasa de una fase a otra; lo cierto es que las diferentes fases se sobreponen en muchos casos y muestran presencia simultánea. De esta forma, vemos que en el momento de nacimiento del MAS, en 1995, ya estaba presente la idea de la construcción de la unidad de las organizaciones sociales rurales, pero este proyecto de unidad será una realidad sociológica que se hizo evidente en el voto rural por el MAS recién en las elecciones de 2002.

partir del empoderamiento de las organizaciones sociales indígenas; una tercera fase (1999-2001) de construcción de la unidad indígena y campesina; y una cuarta (2001 al presente) de consolidación del municipio rural como canal de inclusión política. Para entender la influencia del municipio rural participativo como motorizador del proceso, es importante observar la dinámica que se desarrolló en los espacios locales.

En 1995, en las primeras elecciones después de la LPP, se observa que de los 311 municipios de Bolivia, en 176 había concejales campesinos e indígenas (Albó, 1999: 21-23); alrededor de 500 campesinos accedieron a concejalías municipales y muchos de ellos se convirtieron en alcaldes. Juan de la Cruz Villca, secretario general de la Central Obrera Boliviana (COB), representante de la CSUTCB y uno de los fundadores del MAS-IPSP afirmó: “Si ahora no sabemos manejar esos municipios, nos hemos aplazado” (Albó, 1999: 13).

La pugna y dinámica en torno a los recursos de la LPP reconfiguraron las relaciones de poder entre los actores en el campo. El resultado más importante de este proceso fue que las autoridades municipales democráticas tendieron a sobreponerse y desplazar a las autoridades tradicionales. Al respecto, una opinión generalizada, ya en 1998, fue: “ya no quieren ser dirigentes. Solo piensan en llegar a concejales y alcaldes” (Albó, 1999: 110). Lo que observamos es que la nueva institución generó nuevos incentivos: buena gestión municipal como factor de prestigio y valor pasible de ser convertido en capital político. Así, empezaron a emerger municipios “estrellas” respecto a su capacidad de gestión y a su capacidad de otorgar servicios públicos a los miembros de la comunidad (Faguet, 2012).

En este primer momento las bases de legitimidad social tienden a trasladarse de las estructuras tradicionales comunitarias a las estructuras estatales locales. En el plano de la relación

gobierno municipal-ciudadanos empieza a ganar espacio la conciencia de pertenencia municipal y la mayor conciencia del valor del voto.

Las alcaldías, como nuevos espacios estatales, se constituyeron en la oportunidad para participar en el poder desde lo local, con experiencias ambiguas y contradictorias al principio, pero como escuela de ejercicio de poder en democracia en general. Al principio, cuando los concejales campesinos e indígenas se sentían en minoría, quedaron marginados, e incluso siendo mayoría de concejales campesinos e indígenas de diferentes partidos, estos no se unían para elegir al alcalde; por el contrario, había peleas, censura e inestabilidad. Estas experiencias, por una parte, muestran que la lealtad partidaria tendía a ser más fuerte que la identidad étnica; por otra parte, ponen en evidencia que la responsabilidad representativa y gubernamental local lentamente demostró a los campesinos e indígenas la importancia de la unidad política para la representación de sus intereses comunes.

Este primer momento de fortaleza de los partidos tradicionales en los municipios rurales llevará a un proceso de fragmentación y descrédito de los líderes campesinos e indígenas que, en el momento de la crisis del sistema político, serán desplazados junto a los partidos tradicionales, dejando un vacío de representación.

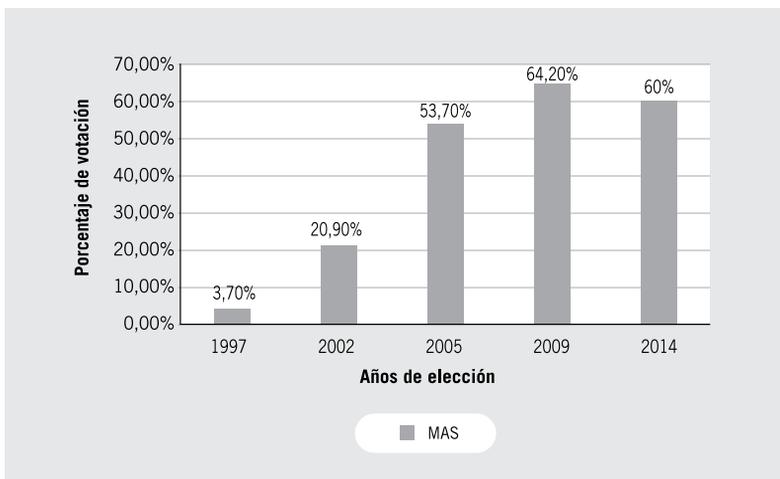
En un segundo momento, las organizaciones sociales –en el camino de su empoderamiento– instrumentalizan a los partidos políticos y logran acuerdos porque las organizaciones entablan compromisos con los partidos nombrando de forma autónoma a sus candidatos de acuerdo a su lógica comunitaria. Los candidatos nombrados por las organizaciones, luego de ser elegidos representantes, se sienten más responsables ante su organización social que ante el partido.

La tercera fase del florecimiento de la unidad campesina e indígena es simultánea a la crisis del Estado y su proceso es la emergencia y

trayectoria del MAS hacia el poder. El vacío de representación dejado por los partidos tradicionales en la década del 90 en pocos años será ocupado por el MAS que nace en los municipios rurales (Zuazo 2009), se proyecta en las circunscripciones uninominales y se consolida como partido hegemónico después de marcar el nuevo ámbito discursivo de la política en el momento de la aprobación de la nueva CPE.

Gráfico N.º 3

Evolución de la votación por el MAS en elecciones nacionales



Fuente: : Elaboración propia en base a los datos de CNE 2010 y TSE 2014

El Cuadro N.º 3 muestra el proceso político electoral del MAS en cifras: en 2005, el triunfo con 54% de votos, la llegada al gobierno y el MAS convertido en el segundo partido de masas de la historia republicana boliviana; en 2009 se observa el punto más alto de apoyo electoral que coincide con su rol como partido hegemónico; la barra del año 2014

muestra al MAS, después de nueve años de ejercicio de gobierno, con el inicio de una tendencia a la baja.

La crisis de legitimidad de los partidos se reflejaba en vacíos de legitimidad del poder Legislativo. El objetivo de las diputaciones uninominales fue generar mayor legitimidad para el Congreso en el entendido de que los diputados uninominales, por su carácter territorial cercano al ciudadano, viabilizarían un nuevo caudal legitimatorio.

A través de una reforma a la CPE¹⁰, en 1995 se crearon circunscripciones uninominales. En el corto tiempo esa reforma demostró ser importante para el proceso de construcción de la unidad campesina e indígena y para el logro de autorepresentación a través de un partido propio. La nueva institución fue más allá de la creación de una legitimidad abstracta, que era su cometido inicial, y se convirtió en una puerta de acceso político para una sociedad diversa y fuertemente segmentada.

En 1995 se fundó el partido Asamblea para la Soberanía de los Pueblos (ASP), el cual representaba el proceso de construcción de alianzas y unidad de los campesinos e indígenas que, en un primer momento, tuvo efectividad en dos ámbitos: el nuevo ámbito municipal rural y las circunscripciones uninominales, también una institucionalidad nueva.

El triunfo aplastante de los candidatos a diputados uninominales de la Izquierda Unida (IU-ASP) (posteriormente MAS-IPSP), en la región cocalera determinará posteriormente la no discusión del liderazgo de Evo

10 Ley 1615 del 6 de febrero de 1995 de reforma a la Constitución.

Morales, máximo dirigente de las federaciones cocaleras del Chapare, como líder del partido naciente (Zuazo, 2009). En las elecciones de 1997, la IU¹¹ obtendrá una votación nacional de 3,5% que contrasta con su votación de 17,5% en el departamento de Cochabamba. Estas cifras muestran la raigambre local del nuevo partido y una marcada debilidad nacional.

Este dato es aún más claro cuando se observa que el partido obtuvo exclusivamente diputaciones territoriales uninominales y ninguna plurinomial, la presencia partidaria estaba limitada al ámbito de las circunscripciones que corresponden a la región del Chapare¹². Los cuatro diputados uninominales de IU (ASP) eran dirigentes del movimiento sindical campesino cocalero: Evo Morales, Félix Sánchez, Néstor Guzmán y Román Loayza; este último era, además, secretario ejecutivo de la CSUTCB.

La emergencia del MAS desde el ámbito local hacia el ámbito nacional corresponde, en general, con la forma de crecimiento del partido que observamos en el tiempo. El crecimiento de la votación del MAS es un proceso de ampliación del alcance territorial del partido. De esta forma vemos que en las elecciones generales de 2002, el MAS gana en 4 de 9 departamentos; en 2005, en 5 de 9; en 2009 en 6 de 9; y en 2014 en 8 de 9 departamentos.

11 Para participar en las elecciones de 1997, la ASP se presta la sigla de la Izquierda Unida (IU).

12 Los porcentajes de votación obtenidos por IU en esas circunscripciones son las siguientes: Circunscripción 27: 70,2%; Circunscripción 28: 23,3%; Circunscripción 29: 44,7% y Circunscripción 31: 52,7% (CNE, PNUD, IDEA, 2010; Asamblea Constituyente, 2006)

La cuarta fase de consolidación del municipio rural, como ámbito de acceso a la política para campesinos e indígenas, se caracteriza por la persistencia del municipio rural como espacio abierto a la captación de liderazgos emergentes de las bases rurales.

El alcalde reelecto de Mizque, Jhonny Pardo, al contar su historia política personal, comentaba:

Yo soy de la comunidad de San Pedro (Mizque), nunca en la vida había tenido pensado llegar a ser alcalde o entrar a la política. Mi propósito solamente era buscar mejores días para mi familia, porque yo provengo de una familia bastante pobre, sin terreno ni casa, que caminaba de alquiler en alquiler. Prácticamente, yo iba a la escuela y al retornar iba a plantar y cortar cebolla (...) Cuando llegaba a la Central Campesina, informaba la verdad en las reuniones: “este alcalde no hace esto, no hace el otro, no presenta eso”. A pesar de que el alcalde se molestaba conmigo, yo estaba diciendo la verdad por el bien de mi pueblo (...) Al ver eso mucha gente me apoyó y pidió que yo sea alcalde. Cuando me lo pidieron, me sentí ofendido, dije “¿Cómo yo voy a ser alcalde? Si yo no sé nada de esto; sería ridículo que sea alcalde y perjudique a mi pueblo” (Entrevista a Jhonny Pardo).

Después de 20 años de presencia del municipio rural en Bolivia se constata, por una parte, que la participación de la población en la toma de decisiones del gobierno municipal es percibida como un derecho no cuestionado, como una suerte de norma social. En general se observa que la participación funciona en el ámbito local, concreto, de fiscalización y acompañamiento del ejercicio del gobierno local; es decir, en el contexto de la comunidad de vista. Por otra parte, se constata que, para ser efectiva y aportar a la gobernabilidad, la participación social debe ser autónoma y ser percibida como tal.

La LPP definió la distribución de recursos a los municipios de acuerdo al criterio per cápita y una tercera constatación es que este principio goza de legitimidad. Actualmente es implementado como un mecanismo consuetudinario para la redistribución de recursos al interior de los municipios y, en algunos municipios, se ha incorporado la idea de turno y rotación, provenientes de la tradición indígena. En algunos municipios, cada año se define cuántos recursos le tocan a qué comunidad y cuándo una comunidad recibe obras por un monto mayor a los recursos que le “corresponden”; entonces, es socialmente legítimo que le corresponda ceder sus recursos en los siguientes años.

La cultura participativa municipal urbana; emergencia y desaparición del MSM

Con la recuperación de la democracia en Bolivia, en 1982 entra en vigencia la CPE de 1967¹³ (Zuazo *et al.*, 2012) que ya contemplaba autonomía municipal y autoridades municipales electas¹⁴. Esta norma constitucional entra en vigencia con la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades en enero de 1985 que restituye el carácter electivo, establece la jurisdicción y las competencias del gobierno municipal autónomo. Sin embargo, de estos pasos previos, recién en 1987 se realizan las primeras elecciones de alcaldes y concejales municipales

13 A partir de este momento se conjuga democracia, vigencia de la Constitución y realización de elecciones locales con efectos de constitución de autonomía en las nueve ciudades capitales de departamento.

14 “El gobierno comunal es autónomo. En las capitales de Departamento habrá un Concejo Municipal y un Alcalde. En las provincias, en sus secciones y en los puertos habrá juntas municipales... Los miembros de los Concejos y Juntas Municipales serán elegidos mediante sufragio popular según el sistema de lista incompleta y por el período de dos años” (Constitución Política del Estado, 1967: Art. 200).

como elecciones separadas de los comicios presidenciales y se reconstituye la autonomía municipal en los centros urbanos de las nueve ciudades capitales de departamento.

Después de casi cuatro décadas de primacía del centralismo, en 1987 se realizaron las primeras elecciones municipales¹⁵, iniciándose un proceso de reforma que tendrá como punto de llegada la ampliación de la democracia en Bolivia. Este proceso tiene dos momentos importantes: el primero es el momento urbano, que se abre con la restitución del carácter electivo de los concejales y alcalde municipales, que preveía la Constitución de 1967 y es reglamentada por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985; y el segundo momento es el rural, que se abre con la creación de municipios rurales y la descentralización de recursos y funciones que establece la Ley de Participación Popular de 1994.

Dado que las ciudades capitales ya contaban con recursos propios, la sola restitución de elecciones autónomas desde 1987 tiene un significado central. La puesta en vigencia de la descentralización de la producción de legitimidad reconstituye el espacio de disputa de poder local y permite la apertura y permeabilidad de la democracia local urbana de forma temprana. “[En] 1987, en el marco de la institucionalización de la democracia boliviana, el sufragio universal ya fue directo, permitiendo que el juego de las iniciativas y el peso de las personalidades locales influyera en el resultado (...) Pocos de los actores repararían, sin embargo, que estaban participando de un

15 En 1985 se realizaron elecciones municipales en la misma fecha y sin diferenciarlas de las elecciones nacionales, lo cual minimizó su importancia para constituirse en un momento de referencia en cuanto a la reestructuración del espacio político local.

antiguo rito, con su tiempo más largo engarzado con los municipios liberales de la centuria pasada” (Rodríguez, 1995: 72).

Revisando el proceso político de la democracia boliviana se observa que, después de la debacle de la UDP¹⁶ (1982 -1985), el electorado boliviano dio un giro a la derecha y posibilitó la implementación de un modelo neoliberal, sin matices locales. De esta forma, se instaló el discurso de la ineficiencia general del Estado y la necesidad de su achicamiento, cuando la realidad boliviana mostraba lo contrario: necesidad de construcción y fortalecimiento institucional del Estado como tarea prioritaria para la integración social. El cumplimiento del rol de integración social era central para un Estado con dificultades de presencia en el conjunto de su territorio y con dificultades de producción de legitimidad.

Hacia la década del 90, la “democracia pactada”¹⁷ y sus actores centrales: los partidos políticos tradicionales, perdieron legitimidad. La población identificó la “democracia pactada” con cuoteo, prebendalismo y corrupción. Primero se perdió la confianza en los políticos, luego en los partidos y, a inicios del siglo XXI, se perdió también la confianza en el parlamento. El dato paradójico es que los partidos políticos que contribuyeron al desarrollo de la institucionalidad democrática boliviana fueron incapaces de democratizarse a sí mismos. De esta manera contribuyeron al vaciamiento de sentido de la política.

16 Unidad Democrática y Popular (UDP) fue la coalición de centro izquierda que ganó las primeras elecciones después de la reinstauración de la democracia a inicios de la década de los ochenta.

17 “Democracia pactada” denomina a los acuerdos partidarios para conformar gobierno a través de coaliciones congresales debido a que ningún candidato obtenía mayoría absoluta en las urnas y, en consecuencia, la segunda vuelta se realizaba en el parlamento. Bajo estas pautas se eligieron cinco presidentes entre 1985 y 2002, los cuales eran jefes de partidos tradicionales: MNR, ADN y MIR.

En el contexto de la crisis económica de fin de siglo en Latinoamérica, la crisis de los partidos se convirtió en crisis de la democracia y, finalmente, en crisis de Estado. Como reflejo de la crisis general del Estado, hacia fines de los años noventa, la Alcaldía de La Paz¹⁸ estaba sumida en una crisis política, institucional y financiera profunda (Brockmann y Aparicio, 2012). Este es el contexto que permite y promueve que grupos de ciudadanos piensen en la posibilidad de cambio en el escenario municipal. Por un lado, por tratarse del gobierno cercano y, por otro, por la imagen de vulnerabilidad del poder que promueve el momento electoral como momento del ciudadano. La experiencia boliviana nos muestra la pertinencia de la tesis de Tocqueville (1957) respecto a las necesarias raíces locales de la democracia y a la íntima articulación entre descentralización y democracia. Uno de los miembros fundadores del Movimiento Sin Miedo (MSM), comentaba acerca del origen del movimiento:

... queríamos armar un grupo ciudadano que le dispute a la partidocracia uno de los espacios más representativos como es la gestión local, que en ese momento era la Alcaldía de La Paz (...) Entre febrero y finales del 99 nos damos a la tarea de la construcción de un instrumento político que es lo que se llamó el Movimiento sin Miedo (...) Para quienes somos puristas del Movimiento Sin Miedo, la idea no era armar un partido, era armar un instrumento político; la idea era hacer una corriente ciudadana que pueda demostrar al sistema partidocrático de ese momento que un grupo de ciudadanos son capaces de administrar el poder local (...) Para el 99, cuando lo fundamental para la acción política era pertenecer a un partido, de repente darte cuenta de que puedes hacer gobierno sin necesidad

18 La Paz es la ciudad sede de gobierno de Bolivia.

de esa mentalidad de partido, de esa formalidad de partido y hacerlo además con ciudadanos, era obviamente muy atractivo, muy visionario (Entrevista a Yerko Ilijic)¹⁹.

En este ambiente, en 1999 se funda el MSM, blandiendo una crítica ácida a los partidos del *statu quo* y planteando como alternativa un gobierno local cercano al ciudadano. La fuerza de la convocatoria del naciente movimiento radica en la construcción de una propuesta de democracia participativa.

En las elecciones de 1999, el MSM obtiene el primer lugar con 22% de los votos. La lista de candidatos que presenta el MSM refleja el carácter de un partido emergente, que promueve la renovación generacional de la política y la presencia de la izquierda de los años setenta. Así, en su primera gestión en el Municipio de La Paz, logró construir un proceso de institucionalización luchando contra la corrupción y desarrollando una gestión eficiente y visible al ciudadano con base en un aparato burocrático meritocrático.

Para las elecciones de 2004, la construcción de representación política discurre por un nuevo camino: el reclutamiento territorial directo a través de la definición de candidatos a concejales entre líderes vecinales representativos de macrodistritos. Esta estrategia incrementa en un 100% la votación para el MSM, logrando una votación del 44%. Así, en la segunda gestión en el Municipio (2004-2010) se implementó un presupuesto participativo y se transparentó la gestión municipal al ciudadano.

19 Entrevista del taller de partidos y parlamentos de la UMSA. TAPPA. 2009. Entrevistadora: Cecilia María Fernández Benavente.

Hasta el año 2009, con la alianza de izquierda entre MAS y MSM, Bolivia vive un tiempo de convergencia de intereses del bloque popular rural y del bloque urbano en el departamento de La Paz. Esta convergencia se traduce en la aprobación, en referéndum, de una nueva Constitución Política del Estado con 61% de los votos, y en la reelección del presidente Evo Morales con 64% de votación. Los principales elementos favorables a la alianza MAS-MSM fueron: 1) afrontar exitosamente el difícil desafío de construir la unidad de la izquierda; y 2) la cercanía entre la izquierda comprometida en la protesta que se movía con comodidad en el ámbito masista y del MSM.

Al año siguiente, las elecciones municipales de 2010 constituyeron la prueba de fuego para la consolidación del MSM como un partido democrático y programático. El partido enfrentaba dos desafíos: primero, la competencia con su exaliado, el MAS; y segundo, su consolidación como partido programático, más allá del líder del momento de fundación. El MSM presentó un nuevo candidato a alcalde en La Paz. Los votos fueron mayoritariamente por el partido, pues el candidato era poco conocido. Con esa victoria, se logró romper el *mito* del “caudillismo” como parte del sino político latinoamericano, a nivel local.

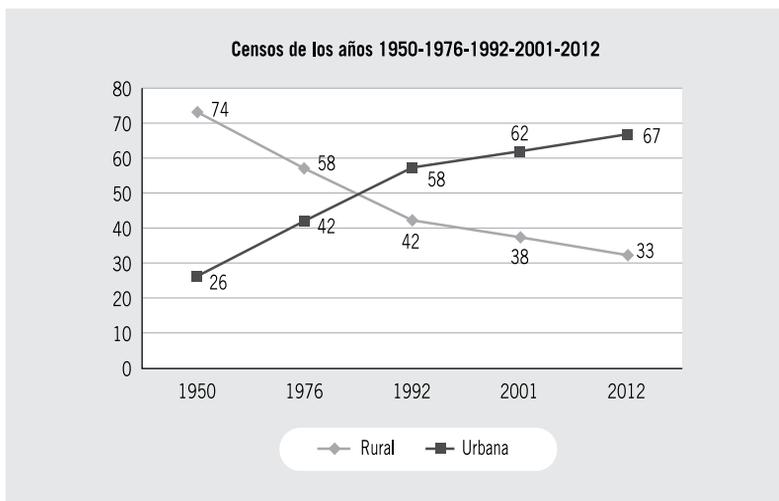
La presencia de la cultura participativa municipal se evidencia en el hecho de que es en la ciudad de La Paz, bastión electoral del MAS y partido hegemónico de Bolivia, donde el MSM construye su espacio de apoyo electoral como partido programático de izquierda de raíz territorial municipal.

Migración, ciudadanía e izquierda en la ciudad de La Paz

De la segunda mitad del siglo XX al presente, la sociedad boliviana ha transitado de ser predominantemente rural a ser predominantemente urbana (Cuadro N.º 4).

Gráfico N.º 4

Población urbana y rural boliviana (1950-2012)



Fuente: : Elaboración propia en base a los datos del INE.

Desde una perspectiva general, la urbanización reciente pone en evidencia la importancia cuantitativa de la población migrante. Analizar el significado del hecho demográfico: “ciudad de migrantes” es clave para entender el campo político del municipio de La Paz y el ascenso del MSM en ese espacio.

La migración rural-urbana, lejos de ser un proceso acabado, nos muestra la conformación de espacios en transición, sentimientos de desarraigo, identidades rotas y procesos inacabados de conformación de nuevas identidades. Los migrantes son los principales afectados por la falta de acceso a servicios básicos y esto se internaliza como una ciudadanía de baja intensidad.

La ciudad es el espacio de la puesta en escena de las desigualdades. El acceso a los servicios básicos: agua potable, luz, alcantarillado, vías, transporte público, seguridad ciudadana, salud, espacios de recreación, se convierte en el símbolo del acceso a los derechos sociales; es decir que la ciudadanía no se define solo por el derecho a votar sino por el derecho a vivir dignamente (O'Donnell *et al.*, 2003)²⁰.

En este contexto surgió el programa “Barrios y comunidades de verdad” del gobierno municipal, que logra construir ciudadanía en una ciudad de migrantes. Este programa permite observar cómo se tradujo en política pública aquel imaginario del origen del MSM, partido a la cabeza del municipio desde 1999: “construcción de democracia participativa en el gobierno local”. Cada año, diferentes barrios de La Paz concursan en el programa “Barrios y comunidades de verdad” de la Alcaldía de La Paz, ganan aquellos barrios con mayor grado de cohesión social y necesidades básicas insatisfechas y acceden a la realización de un proyecto de inversión que cuenta con recursos seis veces mayores que los que se invierten en cualquier otro barrio.

Los “Barrios de verdad” ganadores implementan un proyecto de desarrollo de infraestructura urbana y acceso a servicios para el barrio,

20 En la década de los ochenta, el radialista Carlos Palenque, en base a una práctica mediática y un discurso de inclusión de los migrantes, construyó un fuerte liderazgo político regional que desplegó una apelación política exitosa a la identidad popular urbana aymara migrante. Su partido, Conciencia de Patria (Condepa) ganó en varias oportunidades las alcaldías de las ciudades de El Alto y La Paz. Sus gestiones, especialmente en El Alto, se caracterizaron por un manejo prebendal de los recursos públicos y escándalos de corrupción. En 1997, la muerte de Palenque dejó un vacío político que, en parte, explica el éxito de una nueva convocatoria política en base a un discurso antipartidista y de izquierda, como fue el discurso del MSM (Mayorga, 1997).

ejecutado participativamente, al cual los vecinos aportan con trabajo comunitario. A su vez, la vida comunitaria es fortalecida con obras de infraestructura. Este modelo participativo ha determinado un alto grado de apropiación de la zona como “el espacio de lo común” y el desarrollo de un sentimiento de pertenencia al barrio y, por esta vía, a la comunidad más grande, la ciudad de La Paz.

En una evaluación de los efectos políticos del programa (Zuazo, 2014a) constatamos que en una ciudad de migrantes el principal desafío urbano es la integración de los “recién llegados”, los ciudadanos con historia de migración reciente. El análisis de los datos empíricos nos muestra que la falta de accesos es aprehendida como ausencia de reconocimiento de la condición de ciudadanía; es decir, de la condición básica de igualdad. Sufrir la ciudad en lugar de disfrutarla se sintetiza como olvido, marginalidad, postergación y abandono.

El programa “Barrios y comunidades de verdad” ha generado un sentido de pertenencia con orgullo y apropiación de las obras recreando el sentimiento de comunidad urbana que, dado el trasfondo de desarraigo y sentimiento de pérdida que genera el proceso migratorio rural-urbano, es de importancia central. El Municipio de La Paz demuestra que, en una ciudad de migrantes, el principal desafío es construir comunidad ciudadana. La experiencia de la emergencia del MSM enseña que la construcción de ciudadanía es una tarea de la izquierda pues el migrante urbano ocupa el lugar en que se condensan la inequidad social, la pobreza económica y la exclusión política.

La experiencia de La Paz muestra un gobierno local que se abre y dialoga; con ello permite la visibilización del capital social. Con el tiempo, éste se convierte en capital político (Zuazo, 2014a). En la Bolivia andina, la alta capacidad organizativa de la sociedad es parte del capital cultural de los migrantes y cuando este capital –y energía social– no ha sido

institucionalmente canalizado se traduce en la enorme capacidad de la sociedad de desbordar al Estado. Una de las demandas sentidas en la postmodernidad es la necesidad de ser parte en el ámbito político; esta es una demanda de democracia participativa. El caso paceño muestra que una de las vetas de la democracia participativa es el gobierno local fortaleciendo y recreando comunidades urbanas. El fortalecimiento de comunidades urbanas pasa por crear los espacios físicos públicos amigables al encuentro ciudadano, como espacios reproductores de identidad positiva con la ciudad.

El MSM era un joven partido urbano de izquierda que emergió de la crítica a los partidos tradicionales, a sus prácticas excluyentes de hacer política y a sus formas de enajenar a la política de su fuente, que es la sociedad. A partir de estas raíces, el MSM experimentó caminos diferentes, entre ellos, el camino de la recreación de comunidades urbanas que, aunque solo es un ejemplo interesante de un puñado de barrios en el mar de una ciudad, pone en evidencia su potencialidad para el redescubrimiento de la política desde la ciudadanía.

En las recientes elecciones nacionales de octubre de 2014, el MSM, que en las encuestas preelectorales se ubicaba en cuarto lugar, obtuvo un modesto 4% a nivel departamental y un 2,7% de la preferencia electoral a nivel nacional. Esta baja votación de “los sin miedo” nos muestra que, a pesar de que el MSM emergió como un partido programático, ello no implica la conformación de un electorado de voto duro. La conformación de electorado de voto duro es un proceso, por un lado, anclado en el largo plazo y, por otro, ligado a la construcción de confianza de la ciudadanía en la credibilidad de los procesos electorales y sus resultados.

El control social: de “cuarto poder” a participación convencional

El control social como mecanismo de participación popular fue una de las principales banderas de los movimientos sociales articulados al MAS durante la Asamblea Constituyente, a tal punto que en su formulación inicial fue considerado como el “cuarto poder”; es decir, como un órgano del Estado. En las propuestas de texto constitucional que discutió el Pacto de Unidad –una entidad que agrupaba a las organizaciones campesinas e indígenas y fue el núcleo político preponderante de la bancada del MAS en la Asamblea Constituyente– se formularon las siguientes definiciones:

Caracterización del Poder Social Plurinacional: Es independiente y autónomo respecto de los poderes del Estado, vigila y controla a los poderes del Estado, sus decisiones son inapelables y de cumplimiento inmediato por parte de los poderes del Estado, está formado por representantes de la sociedad civil (naciones y pueblos indígena originario campesinos, representantes de organizaciones sociales y otros), sus representante son elegidos por voto universal, en el nivel central, y por usos y costumbres en los niveles subnacionales (Garcés, 2010).

En la versión final presentada a la Asamblea Constituyente se introdujeron algunos matices porque se define el Poder Social Plurinacional como un “cuarto poder del Estado Unitario Plurinacional (...) en ejercicio de la soberanía de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, afrodescendientes y la población culturalmente diversa del campo y la ciudad” y se constituye en “un órgano independiente y autónomo de control a los otros poderes del Estado” (Garcés, 2010). Los matices no son desdeñables, tanto en el título de los documentos como en la caracterización del control social como poder del Estado. Más aún si el texto aprobado en la CPE se aleja de la letra y del espíritu

de esas formulaciones preliminares. En primer lugar, se define como “participación y control social” y se elimina el criterio de “cuarto poder” con capacidad de actuar como control sobre los otros órganos del Estado. El Art. 241 define como sujeto del control social a la “sociedad civil organizada” que representa al “pueblo soberano” y que “participará en el diseño de las políticas públicas” y “ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado [y] a la calidad de los servicios públicos”. Su estructura y composición será definida por la sociedad civil que se “organizará” para tal fin (Constitución Política del Estado, 2009: Art. 241). Paralelamente, las entidades del Estado deben generar espacios de participación y control por parte de la sociedad.

Otras labores se definen en el Art. 242, pero están lejos de la pregonada autonomía e independencia respecto al Estado y de sus pretendidas atribuciones de vigilancia y control de los otros poderes del Estado. Así, por ejemplo, se define: participar en la formulación de las políticas de Estado, apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes, desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno, generar un manejo transparente de la información en la gestión pública, conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos del Estado, colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de cargos y apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones para cargos públicos. Es decir, “desarrollar, generar, pronunciarse, colaborar y apoyar” son tareas relativamente inocuas para una entidad que pretendía constituirse en una instancia decisiva de participación social en la gestión pública.

Se trata de un evidente giro discursivo puesto que, además, es la única vez que se utiliza el término “sociedad civil organizada” en la CPE y no se menciona a las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”. Existe una hipótesis plausible para este giro en el discurso del MAS puesto que no tenía sentido incluir un “cuarto poder independiente y autónomo” en un diseño estatal donde la fuerza dominante sería el MAS como partido de gobierno.

Los avatares en la elaboración de la Ley 341 de Participación y Control Social, promulgada en febrero de 2013, son expresivos de la disminución de la importancia de la “participación y control social” en la gestión pública como un nuevo formato institucional para las relaciones entre el Estado y la sociedad. Sin duda, la concentración de recursos de poder institucionales en el partido de gobierno durante el segundo mandato de Evo Morales (2010-2014) tuvo consecuencias sobre el recorrido de este diseño normativo. También el incremento de la conflictividad social en la primera mitad de su segunda gestión. El MAS controla la Asamblea Legislativa con mayoría calificada en las dos cámaras, hecho que impide el funcionamiento de uno de los mecanismos convencionales de regulación de la política institucional que se define como *control multipartidario*. Este control se refiere a la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y, debido a la mayoría oficialista en el parlamento, este tipo de control se redujo al mínimo puesto que ninguna fuerza de oposición tiene capacidad para influir en las decisiones del partido de gobierno.

Tampoco funciona de manera idónea el *control contramayoritario* que depende de la labor de las entidades responsables de velar por la aplicación de la ley y el respeto a la norma constitucional sin presiones del órgano Ejecutivo. La combinación de mayoría calificada parlamentaria y de presidencialismo provocó la adecuación del órgano judicial a los dictámenes del poder Ejecutivo. Por ese motivo, las restricciones al accionar gubernamental provinieron de la sociedad bajo una modalidad episódica, es decir, el decisionismo gubernamental fue frenado o modificado por la acción ciudadana. Empero se trata de un *control social informal y contingente* que se produce a través de la acción directa y la protesta ejercida por grupos sociales organizados en torno a intereses sectoriales y que vetan las decisiones gubernamentales o impiden la aplicación de determinadas políticas. Entre 2009 y 2011, los conflictos sociales se incrementaron de 268 a 1 338 episodios (Unir, 2011) como resultado de protestas contra el “gasolinazo” o en “defensa del Tipnis”, entre las más sobresalientes. Precisamente el “gasolinazo”

es una coyuntura decisiva para los avatares de la Ley de Control Social puesto que, a fines de 2010, el gobierno expuso una serie de criterios de formalización de las labores de la Coordinadora Nacional por el Cambio (Conalcam), una supraentidad que agrupó al Pacto de Unidad y a otras organizaciones sindicales, laborales, vecinales durante la primera gestión gubernamental de Evo Morales para respaldar al gobierno en momentos de polarización política.

La propuesta gubernamental era otorgar a la Conalcam el manejo del “control social”, puesto que concebía esa tarea como una participación de los movimientos sociales afines al MAS en tareas de vigilancia a las instituciones públicas, incluyendo a los gobernadores, alcaldes y al gobierno central. Inclusive se planteó que esa entidad se encargue de diseñar la Ley de Control Social que “convertirá a ese mecanismo en un suprapoder pues estaría por encima del gabinete de ministros” (Surco, 2010). Otros funcionarios declararon que la Conalcam “pasará a ser una instancia no sólo de control político, sino también el espacio donde se presentarán las demandas sociales, se consensuarán leyes, se definirán medidas contra los dirigentes o militantes que generen división o conflicto, se formarán nuevos líderes y se coordinarán acciones para defender al gobierno de Evo Morales” (*La Razón*, 2010).

Con más precisión, el presidente Evo Morales declaró que el objetivo era fortalecer la entidad, puesto que las organizaciones territoriales de base (OTB) y los comités de vigilancia (CV) de la Ley de Participación Popular (1995) “han sido superados y han quedado ‘pequeños frente a un verdadero control social’” (*Los Tiempos*, 2010).

Corría el mes de septiembre de 2010, sin embargo, dos meses después el gobierno emitió el decreto 748 elevando los precios de los carburantes –medida conocida como “gasolinazo”– provocando protestas en varias ciudades e, inclusive, el rechazo de las organizaciones populares afines al MAS. Finalmente, ese decreto fue derogado a fines de diciembre. Se

trató de la primera coyuntura en la que la Conalcam no tuvo protagonismo y su fuerza organizativa se diluyó ante el rechazo popular a la decisión gubernamental. Si antes era considerada el referente para elaborar e implementar la ley de control social, después del fallido “gasolinazo” varios dirigentes sindicales señalaron que la vigencia de este supraorganismo había concluido con la aprobación de la CPE, en enero de 2009. Más adelante, con la finalidad de recuperar la popularidad del presidente Morales, el MAS convocó a la realización de “cumbres sociales” para redefinir la agenda gubernamental y la Conalcam se convirtió en una estructura de mera movilización electoral. La influencia de los movimientos sociales en la conducta gubernamental se fue mitigando y ello se reflejó en la orientación que se le asignó a la Ley de Participación y Control Social, promulgada cuatro años después de la aprobación de la CPE.

Es evidente el carácter minimalista de esta Ley, en comparación con las versiones preliminares o las demandas de las organizaciones del Pacto de Unidad, y este rasgo se percibe de manera nítida en la definición de control social: “Es un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social *supervisar*á y *evaluar*á la ejecución de la Gestión Estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, *para la autorregulación del orden social* (Ley de Participación y Control Social, 2013: Art. 5, cursivas nuestras).

Ese rasgo se manifiesta también en los alcances de la Ley que se pueden deducir de la definición de los fines de esta norma: “Consolidar la Participación y Control Social como elementos transversales y continuos de la gestión pública (...) Transparentar la gestión pública (...) *Garantizar y promover* (...) en la provisión (...) de servicios públicos, de servicios básicos (...) *Garantizar todas las formas* de Participación y Control Social (...) *Fomentar y fortalecer* las formas de Participación y Control Social de los sectores sociales” (Ley de Participación y Control Social, 2013: Art. 2, cursivas nuestras).

Esto a pesar de que se amplía el ámbito de su aplicación, puesto que abarca a todas las entidades públicas de los Órganos del Estado, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Fuerzas Armadas y Policía Boliviana; las empresas e instituciones públicas descentralizadas, desconcentradas, autárquicas, empresas mixtas y empresas privadas que presten servicios básicos o que administren recursos fiscales y/o recursos naturales; y las entidades territoriales autónomas departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinas (Ley de Participación y Control Social, 2013: Art. 2). No solamente amplía el abanico de instituciones (resaltan los aparatos coercitivos del Estado) sino que se establecen tres mecanismos que pueden proporcionar mayor calidad a la participación ciudadana y, por ende, a la gestión estatal: rendición pública de cuentas, planificación participativa, presupuesto participativo y control social a la calidad de los servicios públicos y básicos.

Finalmente, respecto a los “sujetos” del control social, esta norma detalla los “tipos de actores” que conforman la “sociedad civil organizada” definida en la CPE, y son clasificados como orgánicos, comunitarios y circunstanciales²¹. No existe mayor diferencia entre los dos primeros, y el tercero tipo es etéreo. En todo caso, no existe ninguna instancia que concentre o articule de manera centralizada a los actores sociales,

21 1) Orgánicos. Son aquellos que corresponden a sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizadas, reconocidos legalmente. 2) Comunitarios. Son aquellos que corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, y todas las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización. 3) Circunstanciales. Son aquellos que se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir.

tal como se pretendía hacerlo con Conalcam. Otro aspecto importante es que se establecen restricciones y prohibiciones respecto a temas que afecten la seguridad interna o externa del Estado, al acceso a información secreta y confidencial, a intervenir en el proceso electoral, a entorpecer procesos judiciales o perjudicar la ejecución de planes, programas y proyectos, excepto en casos de daño potencial al Estado, cuyos alcances serán determinados “por autoridad competente” (Ley de Participación y Control Social, 2013: Art. 11).

Control social y participación popular

Esos elementos ponen en evidencia que el Control Social no constituye una etapa distinta o cualitativamente superior a las modalidades de presencia y participación de la “sociedad civil organizada” establecidas en –y promovidas por– la Ley de Participación Popular, aunque elimina algunas instancias de esta norma, como los Comités de Vigilancia. A propósito, la Ley 341 establece en un artículo transitorio que “Los Gobiernos Autónomos Municipales, establecerán por Ley Municipal en un lapso no mayor a noventa (90) días, el funcionamiento e implementación de la Participación y Control Social”. Este plazo se cumplió a mediados de 2013 y la mayoría de los municipios carecen de esa norma, lo que implica que, en la actualidad y bajo estas circunstancias, existe menos participación social en los gobiernos locales²².

22 Vale la pena aclarar que la aprobación de una Ley Municipal de Participación y Control Social no está sujeta a la aprobación de la Carta Orgánica Municipal, un proceso que también está retrasado en la mayoría de los municipios.

En suma, al establecer el ámbito municipal como prioridad para la aplicación de la Ley de Participación y Control Social se pretende continuar con las directrices de la Ley de Participación Popular en una lógica de reproducción y profundización de esa experiencia sin que ese hecho implique la adopción de transformaciones institucionales.

Implementación paradójica de la consulta previa

La consulta previa es un tópico central en la configuración del Estado Plurinacional porque está presente en la democracia intercultural y en la ciudadanía multicultural. Empero se trata de una presencia contradictoria.

Por un lado, la consulta previa está consignada en la democracia directa y participativa, que es una de las tres formas que configuran la democracia intercultural. Por otro lado, la consulta previa forma parte de los derechos colectivos de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, entre los cuales se señala expresamente: “A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, *se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan*” (Constitución Política del Estado, 2009: Art. 30, inciso 15).

Ahora bien, tanto en el diseño normativo (Ley de Régimen Electoral y Ley Marco de Consulta Previa) como en la aplicación de la consulta previa en tres casos (Tipnis, hidrocarburos y minería) existe una paradójica

combinación entre ampliación de la democracia y concentración de poder decisonal en el Estado, así como entre la ampliación de la ciudadanía y el menoscabo del ejercicio de los derechos colectivos. Asimismo, la temporalidad de su ejercicio es diversa y denota un recorrido que varía de manera casuística.

La Ley de Régimen Electoral, aprobada en junio de 2010 establece el alcance de la consulta previa –también de la asamblea y el cabildo– y define que sus resoluciones no tienen carácter vinculante para el Estado, es decir, no son de cumplimiento obligatorio. Así, señala que:

La Consulta Previa es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, convocada por el Estado Plurinacional de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales. La población involucrada participará de forma libre, previa e informada. En el caso de la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios. Las conclusiones, acuerdos o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa *no tienen carácter vinculante, pero deberán ser considerados* por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda (Ley de Régimen Electoral, 2010: Art. 39).

Es decir, una ley orgánica restringe el ejercicio de un derecho colectivo. Algo análogo se muestra en el anteproyecto de la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada que analizamos después de examinar tres casos de aplicación de consultas.

Las consultas previas en ejecución

El hecho que puso en evidencia la aparente contradicción entre derechos colectivos y democracia participativa fue un conflicto en torno a la construcción de una carretera en un territorio indígena que es parque nacional y reserva ecológica: Territorio Indígena Parque Nacional Isidoro Sécore (Tipnis). Este conflicto derivó en la realización de un proceso de consulta previa en la zona y tanto el conflicto como ese mecanismo participativo tuvieron efectos importantes en las relaciones entre el Estado y el movimiento indígena.

Este conflicto se inició en agosto de 2011 con una marcha de las organizaciones indígenas de tierras bajas congregadas en la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob) con el apoyo del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (Conamaq). El rechazo a la carretera encabezó una larga lista de demandas esbozadas en la “Plataforma de demandas de la VIII Gran Marcha Indígena por la Defensa del TIPNIS, por la Vida, la Dignidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas que contemplaba, entre otros temas, el respeto a la consulta previa. Entre las demandas sobresalían la paralización de actividades hidrocarburíferas en parques nacionales, el respeto a los territorios indígenas en la nueva legislación agraria, la profundización de las autonomías indígenas y el *cumplimiento del derecho a la consulta previa*, así como la participación de los pueblos indígenas en proyectos de explotación de hidrocarburos y minería, construcción de carreteras e hidroeléctricas que afecten a las comunidades, (cursivas nuestras).

La marcha derivó en riesgos de enfrentamiento entre indígenas y campesinos y luego, los marchistas fueron reprimidos por la policía desatando una condena nacional e internacional. El gobierno anunció la suspensión de su decisión inicial y planteó la realización de un referéndum para definir el curso del proyecto carretero. Era un planteamiento alternativo a la consulta previa exigida por las

organizaciones indígenas que rechazaron la propuesta gubernamental y se aferraron a la consigna: “no a la carretera”. Ante el arribo de la marcha a La Paz y el apoyo de miles de personas, el partido de gobierno cambió su postura inicial y con su mayoría parlamentaria aprobó una ley que declaró el Tipnis como una zona “intangible”. Posteriormente, la estrategia gubernamental se orientó a la realización de una consulta previa a las comunidades indígenas del Tipnis. Es decir, el conflicto adoptó un cauce institucional porque se trasladó al ámbito parlamentario donde se aprobó una ley específica para la realización de un proceso de consulta previa a los pueblos indígenas de Tipnis.

Finalmente, la consulta se realizó en el transcurso de 2012 y las comunidades aprobaron la realización de obras en el Tipnis aunque sin definiciones respecto al tramo específico de la carretera. En enero de 2013, el Órgano Electoral presentó los resultados de la consulta informando que 55 de 58 comunidades indígenas aprobaron el proyecto y 11 comunidades decidieron no participar. El texto de la Ley de consulta a los Pueblos Indígenas del Tipnis, aprobada en febrero de 2012, es sugerente porque se encuadra en la CPE y en leyes que reconocen la adscripción de Bolivia al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por otra parte, circunscribe la consulta a los indígenas de la zona porque define que: “Son sujetos del derecho a ser consultados (...) todas las comunidades Mojeño-Trinitarias, Chimanes y Yuracarés del Territorio Indígena y Parque Nacional Isidoro Sécore-Tipnis” (Proyecto de Ley de consulta a los pueblos indígenas del territorio indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore-Tipnis, 2012: Art. 5) y especifica los temas de consulta:

Definir si el Territorio Indígena y Parque Nacional Isidoro Sécore-Tipnis debe ser zona intangible o no, para viabilizar el desarrollo de las actividades de los pueblos indígenas Mojeño-Trinitario, Chimane y Yuracaré, así como la construcción de la carretera

Villa Tunari-San Ignacio de Moxos. Establecer las medidas de salvaguarda para la protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isidoro Sécore-Tipnis, así como las destinadas a la prohibición y desalojo inmediato de asentamientos ilegales respetando la línea demarcatoria (Proyecto de Ley de consulta a los pueblos indígenas del territorio indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore-Tipnis, 2012: Art. 5).

Este conflicto puso en debate el carácter plurinacional del Estado boliviano puesto que se manifestó una contradicción entre el interés de integración territorial representado por el Estado y los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En realidad, el sujeto colectivo que se beneficia de esos derechos –“naciones y pueblos indígena originario campesinos”– es una construcción discursiva inscrita en la Constitución Política y, en esa medida, solamente existe en términos jurídicos y sólo puede ser representado por el Estado. Precisamente, en el caso del Tipnis, el gobierno –en nombre del Estado– antepone la necesidad de la integración territorial y el ejercicio de soberanía estatal a la vigencia plena de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En cierta medida, el conflicto por el Tipnis puso en debate un aspecto estratégico para la edificación del Estado Plurinacional porque tiene conexión con los alcances de la autonomía indígena, la modalidad institucional del “autogobierno” y la “libre determinación” como derechos colectivos. Más aún, pone en cuestión la importancia del movimiento indígena como sujeto político puesto que la metodología utilizada en el caso del Tipnis permite señalar que existe un nuevo lazo entre el Estado y los indígenas, ya que en la medida en que los derechos colectivos de los pueblos indígenas se ejercen territorialmente, el ejercicio de sus derechos requiere el establecimiento de acuerdos específicos entre cada pueblo indígena y el Estado. Es decir, se trata de una relación específica, particular y desagregada debido a que el Estado atiende las demandas indígenas de manera casuística y, por esa razón, la consulta previa presenta diversas modalidades en su aplicación.

Consulta previa en hidrocarburos y minería

La consulta a los pueblos indígenas para inversiones petroleras está vigente desde 2007. Su objetivo era viabilizar la obtención de licencias ambientales para tareas de exploración y explotación. En los últimos años se realizaron algunas modificaciones, sobre todo respecto a la duración del proceso de consulta que se redujo de tres a dos meses. Una razón para aprobar esa reducción, mediante un decreto supremo, fue que las empresas petroleras no pueden ejecutar sus inversiones debido a la demora en el otorgamiento de las licencias ambientales²³. Es decir, de acuerdo a los criterios de inversión definidos por el Estado se establecen los alcances de la consulta y participación; en este caso, la duración del proceso está en función de las necesidades de las empresas. Así, el Decreto Supremo 29033 establece que:

el proceso de consulta y participación se aplicará de manera previa, obligatoria, oportuna y de buena fe, cada vez que se pretenda desarrollar todas las actividades hidrocarburíferas... en tierras comunitarias de origen, propiedades comunarias y tierras de ocupación y acceso tradicional de los pueblos indígenas y Originarios y comunidades campesinas, respetando su territorialidad, usos y costumbres en todo el territorio nacional (Decreto Supremo 29033: Art. 3).

Por su parte, la Ley de Minería y Metalurgia, aprobada en 2014, establece que los contratos vigentes (alrededor de 7 000), las

23 Por ejemplo, en 2014 estaban programados una veintena de procesos de consulta pero se aplicaron menos de una decena y ni la mitad están en ejecución (Rendición Pública de Cuentas Parcial 2014, Ministerio de Hidrocarburos y Energía, 28 de agosto de 2014).

solicitudes en trámite (casi 1 000) y los contratos para prospección y exploración no serán sometidos a consulta previa. En este caso, los beneficiarios no son solamente empresas privadas, también las empresas públicas y, sobre todo, los cooperativistas mineros, uno de los aliados más importantes de la coalición oficialista que, en 2008, sumaban alrededor de 60 000 personas (Michard, 2008). Por eso, en el Capítulo I (Consulta previa en materia minera) se establece que se “garantiza el derecho de consulta previa, libre e informada realizada por el Estado a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano, como derecho colectivo y fundamental de carácter obligatorio, a realizarse respecto de toda solicitud bajo la presente Ley, para la suscripción de un contrato administrativo minero susceptible de afectar directamente sus derechos colectivos”. Sin embargo, a continuación se consigna que: “Las operaciones mineras que comprendan sólo por prospección y exploración no requieren de la consulta previa...”, que la consulta “se aplicará para las solicitudes de nuevos contratos administrativos mineros en áreas libres que se *presenten a partir de la publicación de la presente Ley*” (Art. 186), y que “No están sujetos al procedimiento de la consulta prevista (...) por tratarse de *derechos pre-constituidos o derechos adquiridos*: Los contratos administrativos mineros por adecuación (...) Los contratos de arrendamiento o riesgo compartido...” (Art. 132, cursivas nuestras).

Aparte de estas exenciones que restringen la aplicación de la consulta previa, en otro artículo se afirma, de manera retórica, que

se entiende como la consulta previa... al proceso de diálogo intracultural e intercultural, concertado, de buena fe, libre e informado que contempla el desarrollo de etapas sucesivas de un procedimiento, entre el Estado, con la participación del actor productivo minero solicitante y el sujeto de la consulta respetando su cultura, idioma, instituciones, normas y

procedimientos propios, *con la finalidad de alcanzar acuerdos para dar curso a la solicitud de suscripción del correspondiente contrato administrativo minero y coadyuvar así al vivir bien del pueblo boliviano*, en el marco de un desarrollo sustentable de las actividades mineras (Ley de Minería y Metalurgia, 2014: Art. 208, cursivas nuestras).

Por otra parte, se destaca y aclara de manera contundente que el carácter vinculante de la consulta previa afecta a todos los intervinientes en el proceso de concertación pero que los pueblos indígenas “no tienen capacidad de veto”. Así, invocando los Artículos 311, 316, 341 y 349 de la CPE, esta ley reafirma que “los recursos naturales minerales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país y su administración, dirección y control, en función del interés colectivo, corresponde al Estado a nombre de todo el pueblo boliviano” y que, “el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *no otorgan a los sujetos de la consulta previa el derecho a veto a la ejecución de las actividades de la explotación minera*” (Constitución Política del Estado, 2009: Art. 208, cursivas nuestras).

De esta manera, la aplicación de la consulta previa como procedimiento de la democracia participativa y directa presenta diversas modalidades porque entran en juego derechos colectivos cuyo ejercicio, empero, depende de las circunstancias: modalidades de relación de los pueblos indígenas con el Estado, sector económico, tipo de recursos naturales, intereses y fuerza política de los grupos sociales involucrados. Con todo, la consulta previa, con esta doble faceta de democracia participativa y derecho colectivo, se ha convertido en uno de los elementos distintivos del Estado Plurinacional, también en un elemento conflictivo habida cuenta que las tendencias en el modelo económico se apoyan en un patrón primario-exportador que resalta sus rasgos “extractivistas”, los

cuales entran en contradicción con la propuesta del vivir bien que se asienta, precisamente, en los saberes y cosmovisiones indígenas.

Por esta razón, el anteproyecto de la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada fue motivo de un proceso de concertación entre el Estado y las organizaciones indígenas y campesinas que concluyó en agosto de 2013. La búsqueda de consenso estuvo motivada por el conflicto en torno al Tipnis que resultó ser un caso expresivo de la contradicción entre los intereses generales representados por el Estado e intereses grupales respaldados por derechos colectivos.

Si bien este anteproyecto de ley incluye en sus anexos varios sellos y firmas de representantes de organizaciones populares, las organizaciones matrices indígenas (Cidob y Conamaq) –por lo menos los sectores dirigentes alejados del gobierno desde el conflicto en torno al Tipnis– rechazaron la propuesta porque sus sugerencias no fueron tomadas en cuenta por el gobierno. Otras críticas al anteproyecto se refieren al reconocimiento de procedimientos diferenciados y a la consulta en actividades extractivas. Por ejemplo, el Art. 23 señala que los procedimientos de consulta se diferencian de acuerdo a diversos criterios, tales como, “tipo de la medida”, “susceptibilidad y grado potencial de afectación directa” o “ejercicio del derecho colectivo”. Pero lo que resalta es que “los instrumentos, mecanismos e indicadores de verificación del grado de afectación directa, serán establecidos en reglamentación sectorial específica...” (Anteproyecto de Ley de Consulta Previa Libre e Informada, 2014: Art. 22) tal como ya aconteció en los casos de la minería y los hidrocarburos.

Los argumentos traslucen, otra vez, la contradicción entre interés estatal y derechos colectivos, tal como se desprende de las consideraciones sobre la consulta previa en actividades extractivas: “Por el carácter estratégico y de interés público para el desarrollo nacional se garantiza la ejecución y continuidad de las actividades extractivas, en este

marco los procesos de consulta se realizarán respetando los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades, interculturales y pueblo afroboliviano” (Anteproyecto de Ley de Consulta Previa Libre e Informada, 2014: Art. 35, I). Se ratifica esa diferenciación entre lo general y lo particular porque se señala que “La normativa sectorial correspondiente, establecerá los procedimientos específicos para los procesos de consulta previa libre e informada a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano, en el marco de la presente Ley y los instrumentos internacionales” (Anteproyecto de Ley de Consulta Previa Libre e Informada, 2014: Art. 35, II). Asimismo se especifica que, con relación a actividades extractivas, la consulta se realizará en aquellos casos en los cuales “sean susceptibles de *afectar directamente* los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano” (Anteproyecto de Ley de Consulta Previa Libre e Informada, 2014: Art. 35, III, cursivas nuestras).

Ahora bien, un elemento destacable es la ampliación del “sujeto de derecho” porque el Art. 6 define que “son titulares del derecho a la consulta previa libre e informada las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales (colonizadores) y pueblo afroboliviano” (Anteproyecto de Ley de Consulta Previa Libre e Informada, 2014: Art. 6); es decir, no se circunscribe a los pueblos indígenas. Por otra parte, algunos aspectos destacables de este proyecto de ley se refieren a ciertos principios que pretenden establecer algunos puntos de equilibrio entre los intereses estatales y los derechos colectivos, por ejemplo, el principio de complementariedad que señala que “en los procesos de consulta se deberá buscar la concurrencia, compatibilización y armonización de las visiones de desarrollo nacional, subnacional, local y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano” (Anteproyecto de Ley de Consulta Previa Libre e Informada, 2014).

Cultura participativa, autonomía indígena y democracia comunitaria²⁴

La CPE consagra la pluralidad como un elemento constitutivo del nuevo modelo de Estado. En este marco, el Estado Plurinacional es la máxima expresión política del nuevo ordenamiento constitucional y se traduce en la emergencia de dos nuevas instituciones: las diputaciones especiales indígenas y las autonomías indígenas.

Las diputaciones especiales expresan el reconocimiento de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos” en tanto sujetos colectivos con derechos políticos y establecen el carácter plurinacional de la Asamblea Legislativa. Por su parte, las autonomías indígenas dan cuerpo a lo plurinacional del Estado, en la medida en que reconocen el derecho a la autonomía político institucional y el autogobierno de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

Pensar la democracia como proceso en construcción permite entender las prácticas democráticas y la teoría de la democracia como productos históricos. Desde este enfoque, es posible entender la articulación de democracia representativa y la democracia congregativa indígena que las autonomías indígenas establecen en sus estatutos. Analizando el proceso y la forma que asume la reconfiguración de la democracia boliviana se percibe que la democracia congregativa indígena está en la base de la democracia participativa.

La democracia boliviana, desde su reconstrucción en 1982, es un espacio de emergencia de viejas contradicciones que provienen de

24 El presente acápite fue elaborado en base a Zuazo, 2014b.

diferentes estratos temporales. Una de las contradicciones más antigua e importante es la tensión entre la idea de igualdad proclamada por la democracia y la realidad de una sociedad señorial que se sustenta en la reproducción de desigualdades premodernas.

El Estado republicano se construye sobre la base del sometimiento de las diversas identidades indígenas presentes como subalternas, el Estado del 52 como construcción de Estado nación homogéneo, se erige sobre la base de la negación de la diversidad identitaria, el Estado plurinacional establece el reconocimiento de la diversidad identitaria como la base para la reestructuración de la comunidad imaginada como “nación con naciones”.

El sentimiento e idea de comunidad es el pilar central de la legitimidad de la democracia pues es la base sobre la que descansa la legitimidad de las normas; de esta fuente emerge la legitimidad de la noción “Estado de derecho”. Por ello, es precisamente la idea de comunidad la que se reconfigura como la base de la reconfiguración del Estado.

Las autonomías indígenas, por voluntad autónoma y expresa de sus miembros individuales, deciden su conversión en tales, es decir deciden dar cuerpo institucional a su diferencia. Hasta la fecha se han presentado cinco estatutos al Tribunal Constitucional Plurinacional para su control constitucional: Estatuto del gobierno autónomo de la nación originaria Uru Chipaya; Estatuto autonómico indígena originario campesino de la Marka Pampa Aullagas; Estatuto de la autonomía Guaraní Charagua Iyambae; Estatuto autonómico originario de Totora Marka y Estatuto autonómico indígena originario campesino de Mojocoya (Ministerio de Autonomías, 2012).

Cuando observamos los porcentajes de aprobación de la transición de municipios a autonomía indígena mediante referéndums realizados en abril de 2010 y cruzamos este dato con la cantidad de población,

vemos que existe una correlación positiva entre número menor de habitantes y consenso para la conversión en autonomía indígena. Así, Uru Chipaya con 1 814 habitantes aprueba la autonomía con el 91,70% de la población; en el otro extremo, la autonomía Guaraní Charagua Iyambae, con 24 427 habitantes, aprueba su autonomía con 55,70%. Esta correlación se cumple en cuatro de los cinco casos estudiados: a menor número de habitantes, mayor consenso para transitar a la autonomía.

Los estatutos nos muestran que en el imaginario indígena también ha operado la reconfiguración de la nación boliviana como una “nación con naciones” conformada por dos tipos de sujetos diferentes: por una parte, la nación boliviana conformada por sujetos individuales en tanto ciudadanos, y, por otra, los sujetos colectivos (naciones indígenas originarias y campesinas) de las autonomías indígenas emergentes.

La base de la identidad colectiva de la nación indígena es una concepción holista de la realidad que establece la relación de la comunidad con el todo/naturaleza: Cosmos (Marka Pampa Aullagas); naturaleza madre tierra “Pachamama” (Uru Chipaya); “inmenso Chaco” (Guaraní Charagua Iyambae); Totora Awki Marka como territorio ancestral que recibe su nombre de la “milenaria planta acuática totora” como relación fundante en base al paisaje cultural (Orlove, 2009) que implica una ubicuidad del ser humano como parte y no como centro, idea que dialoga con la idea aristotélica de la primacía de la comunidad respecto al individuo (Miller, 2012).

Comparando el diseño político institucional presente en los Estatutos constatamos que las autonomías indígenas nos muestran la presencia de una *democracia congregativa directa de comunidad de vista*.

Al igual que la democracia directa griega de la primera mitad del siglo V a.C., esta democracia se basa en tres principios: el principio

categorico de igualdad (Dahl, 2008) o igualdad sustantiva (Heller, 2012); el principio de autonomía personal (Dahl, 2008) y el principio holista de armonía.

Siguiendo la definición de Robert Dahl cuando estudia la democracia griega clásica, el principio categorico de igualdad es aquel por el que “los miembros creen que ninguno de ellos, y ninguna minoría entre ellos, está mejor capacitado o capacitada, tan definitivamente que a esa o esas personas deba permitírseles gobernar sobre todo el resto de la asociación”. Piensan/creen que: “todos son esencialmente iguales en cuanto a su capacidad para participar en el gobierno” (Dahl, 2008:44).

La presencia de este principio se hace evidente en tres instituciones de la democracia congregativa indígena: por una parte, la Asamblea de todos los miembros plenos, verbigracia de todo el Demos como la instancia de poder soberano; por otra parte, la institución del turno de cada parte territorial de la autonomía como la llamada a proveer los candidatos a autoridad máxima y la elección por la Asamblea del Demos; y finalmente, la institución de la rotación entre las partes territoriales componentes del Demos para la provisión de estas autoridades.

El principio de autonomía personal que define que “nadie está mejor calificado que uno para evaluar si los resultados (tanto los resultados previstos de una decisión que aún no se ha adoptado, como los resultados efectivos posteriores a la decisión) promueven sus intereses” (Dahl, 2008) está presente en la definición de la Asamblea de todos los miembros como la instancia de poder soberano.

Cuando observamos el dato de tamaño de población junto al marco descrito, llegamos a la conclusión de que la democracia congregativa tiene como requisito a la *comunidad de vista*. Ante el reto del número de habitantes mayor, que es el caso de la autonomía Guaraní (24 427 habitantes), surge la representación como la forma de afrontar el desafío.

Pensando las instituciones políticas en el marco de la relación ser humano/tierra, como condición de subsistencia, observamos una íntima relación entre la propiedad comunitaria o colectiva de la tierra y la reproducción del horizonte de visibilidad holista indígena que se expresa también en la reproducción de sus instituciones políticas. Del principio de la armonía del Demos o comunidad como bien supremo deriva la conjura del conflicto a través de la toma de decisiones por consenso (Albó, 2012 y Rojas, 1994) presente en la tradición indígena.

Para alcanzar decisiones por consenso, la palabra, la comunicación y el tiempo cumplen un rol fundamental, todo lo cual se condensa en la “asamblea comunal” que puede durar incluso varios días (Albó, 2012 y Rojas, 1994), lo cual demuestra la unidad holista público-privado; en otras palabras, la mismidad entre ser humano y comunario como responsable con la comunidad. Una “bella persona” solo puede ser tal si cumple con sus obligaciones con la comunidad, una “bella persona” es aquella que cumple con los cargos (Carlos Mamani citado por Exeni, 2007), o sea, la legitimidad social se alcanza con el cumplimiento de las obligaciones políticas y, desde esta perspectiva, es posible plantear la mismidad entre ser humano, en tanto ser superior distinto a la animalidad natural, y la politicidad.

La plenitud del ser humano como parte políticamente activa y responsable de la comunidad es una idea que se expresa en la idea aristotélica del “hombre como animal político por naturaleza” (Aristóteles, 2012), es decir que la participación política da cuenta y constituye la condición humana.

La democracia congregativa de los indígenas nos muestra la presencia de un horizonte circular para enfocar el mundo y a sí mismos, que se retroalimenta y reproduce. La concepción holista define una percepción del ser humano como parte de la naturaleza y como parte de la comunidad social y política. En la base de esta concepción observamos

la presencia de la propiedad colectiva sobre la tierra, que determina la dependencia del individuo respecto de la comunidad tanto en lo económico para la subsistencia, como en los ámbitos político y social pues determina que la fuente de legitimidad y prestigio social (ser una “bella persona”) depende de la responsabilidad individual con la comunidad política: “cumplir con los cargos”.

La propiedad colectiva sobre la tierra es también el *factum* que entra en contradicción con el elemento central de la democracia liberal, la autonomía del individuo que comienza por la autonomía para su reproducción material.

Sin embargo, observando el cuadro en conjunto se percibe que, en las autonomías indígenas, las tradiciones comunitaria y liberal dialogan y se articulan en momentos centrales. El momento más importante es la presencia de la elección individual en el momento formativo de definición de la transición de municipio a autonomía indígena, lo cual también explica el número limitado de autonomías indígenas en curso en Bolivia²⁵.

Observando las distintas autonomías constatamos que un requisito de reproducción material de la comunidad es la propiedad colectiva sobre la tierra y el requisito de reproducción política es la comunidad de vista. La *comunidad de vista* permite la materialización del principio categórico de igualdad y del principio holista de armonía. La institución del turno no es posible si el número lo inviabiliza.

25 En abril de 2010 se realizaron 12 referéndums para la conversión de municipios en autonomías indígenas, de los cuales 11 lograron su aprobación y solamente 5, como vimos, han aprobado sus estatutos hasta finales de 2014. Se trata de un porcentaje exiguo puesto que existen más de 300 municipios; sin embargo, algunas autonomías indígenas son territorialmente extensas, como es el caso de Charagua que es el municipio más grande del país.

En la comparación observamos que, en la medida en que estamos ante una autonomía indígena más grande (pareciera que 20 000 habitantes plantea desafíos estructurales a la comunidad de vista), surge la representación como respuesta a la necesidad de la imposibilidad de estar presentes deliberando productivamente.

Este horizonte indígena plantea el desafío de recuperar la visión indígena de la actividad política y deliberativa no como una opción, sino como responsabilidad ineludible y condición de reconocimiento social.

El último elemento es el replanteamiento de la relación del ser humano con la naturaleza, es decir la concepción del humano/a como parte y no como centro del planeta y de la naturaleza. Este elemento se hace evidente, y se coloca en el centro del debate contemporáneo, ante la constatación de la amenaza de sobrepasar las fronteras de la tierra (Rockstroem, 2009) que desafía la vida en el planeta, como producto de la relación instrumental del hombre con la tierra.

Conclusiones

La experiencia boliviana de principios del siglo XXI con el establecimiento de un Estado Plurinacional a partir de la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado demuestra la articulación y diálogo entre dos horizontes civilizatorios: el horizonte comunitario amerindio y el horizonte individualista moderno.

El Estado Plurinacional, por una parte, proviene del reconocimiento de una sociedad multicultural a través de la institucionalización de la ciudadanía multicultural. Por otra, este Estado proviene de la apertura al diseño institucional de una democracia intercultural como proceso en curso con salida abierta.

El punto de partida del Estado Plurinacional fue la reconciliación del Estado boliviano con su sociedad, que tiene como carácter predominante la diversidad: por una parte, la existencia de distintos pueblos y naciones indígenas y, por otra, la presencia de una doble identidad: una identidad gregaria de raíz comunitaria –y en este sentido, amerindia– y una identidad individual liberal, de raíz moderna, en la mayor parte de la sociedad.

La ciudadanía multicultural se expresa como impronta participativa que marca la relación entre sociedad y Estado. Ese ímpetu participativo fue el camino del ascenso popular al poder político desde el ámbito rural, acompañado por sectores populares urbanos y grupos de izquierda.

Una primera conclusión de la mirada general a la experiencia participativa y de rediseño institucional de la sociedad boliviana es que su principal desafío es alcanzar su formalización institucional. En el tiempo transcurrido de ejercicio del gobierno del MAS, esta institucionalización tiene dificultades ligadas más al carácter hegemónico del partido que le otorga un decisionismo gubernamental sin contrapesos, que al propio diseño institucional del Estado Plurinacional.

La democracia intercultural, como acto de apertura, tiene como objetivo mejorar la calidad de la democracia para responder de mejor manera a las demandas de la sociedad boliviana. La democracia intercultural, como articulación y diálogo entre democracia representativa y democracia agregativa de comunidad, de vista es una experiencia de construcción de la “demodiversidad” (De Sousa, 2008).

Con todo, la democracia intercultural es un proceso de construcción con salida abierta puesto que se caracteriza por la presencia de una retórica radical y una implementación moderada, lo cual muestra que el proceso de reforma tendrá una prueba de democracia cuando el ejercicio de poder gubernamental sea vulnerable a la sociedad, es

decir, por la existencia de pesos y contrapesos al poder del partido de gobierno.

Para entender los desafíos del Estado Plurinacional de Bolivia es necesario entender su genealogía planteando la pregunta ¿cómo llegamos al lugar donde hoy estamos?

Desde la fundación de la República de Bolivia uno de los rasgos más importantes de la relación Estado-sociedad fue la relación asimétrica entre una sociedad fuerte, que entendemos como sociedad con potencia rebelde, y un Estado débil, que entendemos como débil centralización de poder (Acemoglu y Robinson, 2012), cuyo resultado –en el tiempo de la democracia pluralista– es una democracia callejera vigorosa vinculada a una democracia institucional porosa.

Las transformaciones acaecidas en el ciclo democrático inaugurado en 1982 y profundizadas en la primera década del siglo XXI muestran varios elementos de permanencia y renovación, de mantenimiento y profundización, con relación a la representación política y a la participación social. Es necesario resaltar que no se produjeron rupturas institucionales, pero también se esbozaron novedosos diseños cuya aplicación está en curso. Bajo estos criterios, sacamos conclusiones de las experiencias de democracia participativa, de la gestación de la democracia intercultural y de la implementación parcial de las autonomías indígenas.

En la década de los noventa, con la implementación de la municipalización a través de la Ley de Participación Popular, el Estado boliviano llegó al campo y, con ello, amplió el ámbito de validez del Estado. Esto sólo fue posible a partir de la articulación entre tradición comunitaria participativa y tradición liberal que se condensaron, en la práctica, en la elaboración y definición del presupuesto municipal de manera participativa, con base en el reconocimiento estatal de los

actores sociales reales del área rural: pueblos indígenas y sindicatos campesinos.

El nuevo municipio rural fue el canal de inclusión política de campesinos e indígenas que les permitió transitar de una situación de exclusión a un escenario de autorepresentación con el nacimiento y desenvolvimiento del MAS-IPSP. La autorepresentación política de los excluidos bolivianos enseña que la cuestión de la exclusión es un tema de la izquierda y, desde esta perspectiva, la democracia participativa es un mecanismo institucional cercano a su tradición.

Por otra parte, el municipio urbano muestra la potencia de la descentralización para convertirse en canal de expresión institucional del malestar con el anquilosamiento de los partidos de izquierda y la posibilidad de renovación del sistema político desde los márgenes democráticos institucionales. La experiencia del municipio urbano de La Paz enseña que la democracia local es una escuela de democracia porque es una escuela de autonomía y un espacio de construcción ciudadana.

En los años noventa quizás pocos de los que fueron parte del rito participativo en los centros urbanos del país estaban conscientes que se trataba de una ola global, que también ocurría en Brasil, en Ecuador y en países de África. Lo que quedó claro a partir de esas experiencias es que democracia es sinónimo de descentralización, en el sentido de que democracia es poder vertical compartido.

La experiencia municipal de los años noventa en Bolivia evidencia la dependencia de la democracia respecto de partidos nacionales fuertes, capaces de agregar y representar la diversidad social. La posibilidad de partidos fuertes nacionales está en contracorriente con el carácter plural y diverso del presente, con la emergencia de múltiples identidades que reivindican su derecho a la diversidad como un componente central

de ciudadanía. En este contexto, la construcción de hegemonía rural y urbana del MAS aparece como la construcción de la ilusión de la mismidad.

La experiencia boliviana de democracia participativa nos permite sacar algunas conclusiones y ensayar algunas generalizaciones. La primera es que la participación tiene ciertos requisitos para promover y enraizar democracia. Requiere una institucionalización que permita que el flujo participativo circule de abajo hacia arriba y no en sentido contrario. Otro requisito es la autonomía de la participación respecto de los partidos y respecto del gobierno, puesto que esta autonomía es la fuente de su mayor o menor legitimidad. El tercer requisito se refiere a que la participación debe ser efectiva, servir para algo, en el sentido de que la gente participa no porque le sobra tiempo sino porque algo está en juego, y este requisito se hace evidente cuando la “oferta” estatal para la participación es “desairada” por la sociedad. La experiencia participativa boliviana de los años noventa permitió un proceso de renovación del sistema de partidos y de la institucionalidad democrática a través de la canalización de la potencia emergente y en medio de una crisis económica regional que reducía los márgenes para la política.

Esta tradición de democracia participativa local llevó a inscribir en la nueva CPE un mecanismo nacional de “participación y control social” que, desde la sociedad, era demandado con una retórica radical y que, desde el Estado, se implementa de manera moderada. Con el tiempo, ese ímpetu de control social se plasmó en una ley de carácter “minimalista” y que, en la actualidad, sólo funciona en el ámbito local; en otras palabras, retorna a su origen municipal, denotando que la escala es un dato importante para definir la calidad de la participación social.

Los rasgos moderados que, finalmente, asumió el “control social” se explican, en cierta medida, por la hegemonía del partido de gobierno que se tradujo en un ejercicio de decisionismo gubernamental que

solamente fue frenado en algunas oportunidades, por la protesta social y la movilización ciudadana, y no por el sistema de pesos y contrapesos institucional clásico, cuyo funcionamiento es casi nulo. En otras palabras, se puede decir que en este contexto la protesta es una participación social informal porque circula de abajo hacia arriba, es autónoma y es efectiva; además, permite la presencia de actores y agendas excluidas del ámbito del poder y requiere de espacios mínimos de democracia.

Sin embargo, en una mirada retrospectiva de mediano plazo, no debemos olvidar que la protesta también puede convertirse en un espacio umbral que se abre por el cansancio y la desesperación, cuando las instituciones se han convertido no en un canal para la inclusión, sino en un obstáculo para los excluidos, y esto es lo que permite que la política rebalse a la calle y sea posible construir poder desde ella.

La consulta previa reconocida como derecho colectivo en la CPE y como mecanismo de la democracia directa y participativa es otra novedad institucional. En el nivel nacional otorga contenido al carácter plurinacional del Estado pues implica el establecimiento de un diálogo intercultural entre indígenas y Estado. Este diálogo implica una ampliación de la ciudadanía, puesto que el sujeto interlocutor del Estado es un sujeto colectivo definido como “naciones y pueblos indígena originario campesinos” que, en el anteproyecto de Ley Marco de Consulta Previa, Libre e Informada, se expande a las comunidades interculturales (colonizadores) y pueblo afroboliviano.

Sin embargo, a partir del análisis del proceso de implementación de diferentes consultas previas se percibe que su aplicación –inclusive su normatividad en algunos sectores de la economía, como la minería y los hidrocarburos– difiere caso por caso. Este hecho denota una débil formalización de este mecanismo de democracia directa y participativa porque al definirse –en la Ley de Régimen Electoral– que sus resultados

no tienen carácter vinculante para el Estado, se deja en el desamparo la vigencia de un derecho colectivo de los pueblos indígenas. Esta tensión muestra que existe un desfase entre los intereses nacionales, representados por el Estado, y los intereses particulares de determinadas colectividades; en este caso, los pueblos indígenas.

Otra novedad institucional son las autonomías indígenas que, junto con las diputaciones especiales indígenas, dan contenido a la democracia intercultural como “demodiversidad” y dan contenido al Estado Plurinacional como “nación con naciones”.

En sus estatutos, las autonomías indígenas plantean principios e instituciones recuperados de su práctica política y tradición oral, como ley de leyes para sí mismos. Desde la perspectiva del diálogo intercultural, estos principios e instituciones son el aporte amerindio al debate y construcción de la democracia actual.

Las autonomías indígenas presentan el principio categórico de igualdad que establece que todos somos esencialmente iguales para ejercer la política; el principio de igualdad sustantiva, que establece que nadie está mejor capacitado que uno mismo para definir sobre sus propios asuntos, y el principio holista de armonía, que plantea una nueva forma de pensar el lugar del ser humano en su relación con el planeta, ya no como centro sino como parte, y la armonía de esa relación como condición de la propia subsistencia humana. Tampoco concibe la división público-privado y, por tanto, piensa la política como responsabilidad y condición de humanidad.

Estos principios son materializados en instituciones establecidas por las autonomías indígenas para su funcionamiento. La primera es la institución de la Asamblea “de todo el pueblo” como el órgano máximo de poder soberano; la segunda es el Turno para el ejercicio de los cargos que establece que todos los comunarios-ciudadanos deben asumirlo;

y la tercera es la institución de la Rotación que establece que nadie puede permanecer indefinidamente en un cargo.

Al analizar las autonomías indígenas desde una perspectiva institucional y contextual, constatamos que el funcionamiento de todos los principios e instituciones tiene como requisito imprescindible a la comunidad de vista. En esa escala es posible repensar la representación y la participación poniendo en cuestión su disociación. La experiencia de la democracia congregativa indígena o democracia comunitaria, según la CPE, debe enfrentar el desafío de la implementación de las autonomías indígenas para evaluar sus efectos en la calidad de la representación y de la participación –también en la calidad de la gestión pública– sin reducirlas a los parámetros normativos de la democracia liberal.

En esa medida, el caso boliviano muestra que es posible que las instituciones participativas que se convierten en un acervo político para la sociedad se mantengan a pesar de la aprobación de nuevos diseños institucionales con afanes refundacionales. Por otra parte, la experiencia boliviana revela que es posible la innovación institucional de la democracia a partir de la articulación de las instituciones convencionales de representación y participación con nuevas modalidades de democracia, como la democracia comunitaria, en la medida que existen actores políticos –en este caso, el movimiento campesino e indígena y su “instrumento político”, el MAS– capaces de convertir sus demandas en proyecto estatal.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2014). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Buenos Aires: Ariel.
- Albó, Xavier (1999). *Ojotas en el poder local. Cuatro años después*. La Paz: CIPCA y PADER.
- Albó, Xavier (2012). *El Chaco Guaraní Camino a la Autonomía Indígena*, Ed. CIPCA: La Paz-Bolivia.
- Archondo, Rafael (2010). *Bolivia: Dialéctica de movilizad@s y electores*. La Paz: FES y Le Monde Diplomatique.
- Brockmann, Erika y Fabiola Aparicio (2012). *Partidos políticos y democracia. El MSM y el MIR bajo la lupa*. La Paz: FES y CIDES.
- CNE, PNUD, IDEA (2010) “Atlas Electoral de Bolivia: Elecciones Generales 1979-2009 y Asamblea Constituyente 2006”.
- Crabtree, John (2005). *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: PIEB y UNIR.
- Crouch, Colin (2004). *Post-Democracy*. Polity Press: Cambridge.
- Dahl, Robert (2008). *La democracia y sus críticos*. Ed Paidós México.
- De Sousa Santos, Boaventura (2008). *Reinventar la democracia, reinventar el estado*. España: Sequitur.
- Faguet, Jean-Paul (2012). *Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Fundación Tierra (2011). “Plataforma de demandas de la VIII gran marcha por la defensa del TIPNIS, por los territorios, la vida, dignidad y los derechos de los pueblos indígenas del oriente, chaco y amazonia boliviana”. En http://marcha.ftierra.org/index.php?option=com_content&task=view&id=208
- Fundación Unir (2011). *Informe sobre Conflictividad*. La Paz.
- Exeni, José Luis (2007). Autonomía indígena. La opinión de los aymaras. Separata de encuesta La Razón Diciembre 2007 Ed. FES.
- Garcés, Fernando (2010). *El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado*: La Paz.
- Heller, Agnes (2012). *Una Teoría de la Modernidad*. Traducción Luis Tapia. Ed. Autodeterminación: La Paz.
- Irurozqui, Martha (2000). *A bala, piedra y palo: la construcción de la ciudadanía política en Bolivia, 1826-1952*. Diputación Provincial de Sevilla. Colección Nuestra América.
- La Razón (2010). “La Conalcam se convertirá en un suprapoder”. En http://www.la-razon.com/index.php?_url=/nacional/CONALCAM-CONVERTIRA-SUPRAPODER_0_1240075994.html
- Los Tiempos (2010). “Evo anuncia ley para fortalecer Conalcam”. En http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/politica/20100917/evo-anuncia-ley-para-fortalecer-conalcam_90062_173157.html
- Mayorga, Fernando (1997). *¿Ejemonías? Democracia representativa y liderazgos locales*. La Paz: PIEB.
- Mayorga, Fernando (2011). *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado plurinacional*. La Paz: CESU, UMSS y Plural.

- Michard, Jocelyn (2008). *Cooperativas mineras en Bolivia*. Cochabamba: Cedib.
- Miller, Fred (2012). “Aristotle’s Political Theory”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2012 Edition), Edward N. Zalta (ed.)
- Ministerio de Autonomías (2012). *Por los Caminos de la Autonomías Indígena Originario Campesinas: Avances y Desafíos*. Ed. Presencia: La Paz.
- O’donnell, Guillermo, Osvaldo Iazetta y Jorge Vargas Cullell (Eds.) (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones.
- Orlove, Benjamín (2009). Mapping reeds and reading maps: The politics of representation in Lake Titicaca. In *American Ethnologist* Volume 18 Issue 1: 3 – 188
- PNUD-Bolivia (2007). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007: El estado del Estado en Bolivia*. La Paz.
- Rodríguez, Gustavo (1995). *Estado y municipio en Bolivia*. Ed. Secretaria Nacional de Participación Popular: La Paz.
- Rojas, Gonzalo (1994). *Democracia en Bolivia Hoy y Mañana*, Ed. CIPCA: La Paz-Bolivia.
- Seligson, Mitchell, Moreno, Daniel y Schwarz, Vivian (2005). *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2004* Ed. LAPOP. UCB La Paz.
- Surco, Fidel (2010). En *La Razón*. En <http://www.la-razon.com/version.php?ArticleId=1171111&EditionId=2272>

- Tocqueville, Alexis (1957). *La democracia en América*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Verdesoto, Luís y Moira Zuazo (2006). *Instituciones en boca de la gente. Percepciones de la ciudadanía boliviana sobre política y territorio*. La Paz: FES-ILDIS.
- Zavaleta, René (1983). “Las masas en noviembre”. México: Siglo XXI.
- Zuazo, Moira (2009). *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*. La Paz: FES-ILDIS.
- Zuazo, Moira (2012). “Bolivia: Cuando el Estado llegó al campo. Municipalización, democratización y nueva Constitución (187-286)”. En: *¿Construyendo ciudadanía desde la izquierda? El caso de La Paz.*, Zuazo, Faguet y Bonifaz (Eds.) En impresión CLACSO.
- Zuazo, Moira (2014a). *¿Construyendo ciudadanía desde la izquierda? El caso de La Paz*. (En impresión CLACSO).
- Zuazo, Moira (2014b). *Democracia directa indígena: ¿Elementos para una democracia post liberal? El caso de Bolivia*. (En impresión: Revista Decursos CESU-UMSS).

Código legal consultado

Constitución Política del Estado de 2009.

Constitución Política del Estado de 1967.

Ley de Participación Popular, 1994.

Ley de Régimen Electoral, 2010.

Ley de Participación y Control Social, 2013.

Ley de Minería y Metalurgia, 2014.



Héctor Briceño

Egresado de Sociología de la Universidad Católica Andrés Bello y Magíster en Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar. Se desempeña como Profesor-Investigador del Área de Desarrollo Sociopolítico del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES-UCV) y Profesor de Liderazgo Social de la Universidad Metropolitana.

Thais Maingon

Doctora en Ciencias Políticas. Coordinadora de Investigaciones y Profesora-investigadora del Área de Desarrollo Sociopolítico del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES-UCV). Docente en postgrado, en el curso de maestría en planificación del Desarrollo que se dicta en el CENDES, en las áreas de Política Social y Diseño de la Investigación.

Avances y retrocesos de la democracia participativa en Venezuela

Héctor Briceño
Thais Maingon

Introducción

La participación ciudadana es considerada un componente fundamental para el desarrollo de la democracia. Una expresión de ello es la introducción y creación de instancias que promuevan, fomenten y amplíen la participación, en las reformas y/o nuevas redacciones realizadas a la diferentes Constituciones de varios países de la región, como por ejemplo en la de Perú de 1979, Brasil de 1988, Colombia de 1991, Bolivia de 1994, Cuba de 1992 y la de Venezuela de 1999. La participación comunitaria reaparece en estos textos como una opción frente al creciente desencanto con la política, como parte de las reformas del Estado y como condición para llevar adelante las reformas institucionales más urgentes que permitan recuperar la capacidad de legitimación del sistema político de la democracia.

Hay muchos modos de analizar los cambios en la participación política y social en Venezuela que ineludiblemente están atados al modelo de sistema político implementado en años recientes. El más significativo de ellos se refiere al proyecto de sociedad que está especificado en la Constitución de 1999. Ello se podría resumir en el cambio del modelo de democracia representativa por el de democracia participativa y protagónica. En este sentido, las preguntas que esto plantea son: ¿en qué consiste la democracia participativa?, ¿realmente la sociedad venezolana está transitando hacia ella? ¿Cuáles son los mecanismos de participación que impulsa el Estado venezolano en este momento? ¿Cuáles son las principales características de este modelo de democracia que se intenta construir en el país?

Este trabajo examina la Democracia Participativa en Venezuela entre los años 1999 y 2013, con especial énfasis en los Consejos Comunales (CC) como instancias de participación centrales de este modelo.

El principio de democracia participativa y protagónica, plasmado en la Carta Magna de 1999, se tradujo en la creación de nuevos espacios de interacción que tenderían a sustituir las organizaciones políticas y sociales existentes, creando canales de comunicación directos entre los ciudadanos y el Estado (a través del poder Ejecutivo). Al espacio tradicional de interacción de la democracia representativa, como es la escena parlamentaria, la democracia participativa agrega otros espacios.

Uno de los principales puntos de análisis de este trabajo es discutir si las distintas figuras propuestas con este objetivo pueden ser definidas como espacios de participación ciudadana o más bien como mecanismos de captura de la participación, y si están destinadas a que el ciudadano (pueblo, sociedad) ocupe un papel protagónico y autónomo frente al Estado o más bien a que participe conjuntamente con el Estado y sus instituciones en la búsqueda de respuestas a sus

demandas. En este sentido, el presente trabajo abordará con especial énfasis los CC, pues son los espacios que se han impulsado como el epicentro de la participación ciudadana y, por tanto, de la democracia participativa.

En comparación al diseño institucional plasmado en la Constitución de 1961, la Carta Magna de 1999 privilegia la distribución territorial del poder frente a la dimensión funcional en lo que respecta a la interacción entre actores políticos y sociales. El ámbito institucional está compuesto por el espacio parlamentario que tiene representación en los niveles nacional, regional y local. Se había previsto similar distribución territorial; muestra de ello fue la creación de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) en el año 2002. El reparto de las competencias públicas resultaba bastante evidente: el primer espacio tiene como tarea la producción de leyes, y el segundo, la producción de políticas públicas locales. Los miembros que integrarían estos Consejos Locales tendrían como función desarrollar espacios de interacción entre los representantes de los partidos políticos, los funcionarios del gobierno regional y local y los representantes de la sociedad civil organizada.

En la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de junio de 2005 quedó establecido que tanto los Consejos Comunales como los Parroquiales son instancias del CLPP. Sin embargo, con la creación de los Consejos Comunales en abril de 2006 y la posterior reforma a la Ley de los CLPP en diciembre de ese mismo año, los espacios de participación pública fueron sustancialmente redefinidos, lo que originó cambios significativos en la relación que el gobierno intenta construir entre el Estado/la sociedad civil/comunidades organizadas bajo este formato.

Ante la compleja realidad venezolana, caracterizada, entre otros aspectos, por altos niveles de polarización social y política, el gobierno planteó, como parte del cambio institucional, la promoción de nuevos espacios y la creación de nuevos mecanismos para el ejercicio de

la participación ciudadana en la gestión pública. Es necesario, por tanto, caracterizar estos cambios y conocer qué está aconteciendo en estos ámbitos; es útil preguntarse si los cambios instrumentados en el esquema del funcionamiento institucional están realmente dirigidos a construir las bases de una democracia participativa.

Una hipótesis analizada en este trabajo plantea que estos dispositivos se crean con la intención de sustituir tanto a las instituciones como a los mecanismos de la democracia representativa, al tiempo que, ante las cada vez más limitadas capacidades de los gobernadores y alcaldes de dar respuesta a las demandas sociales de las comunidades a las que representan, se crean las figuras de los CC con el objetivo expreso de redireccionar los recursos para que lleguen directamente a las comunidades para que sean éstas las que decidan qué necesidades solucionar, con qué prioridad se atenderán y cómo se hará.

Sin embargo, en su afán por construir nuevas formas de ejercicio del poder, el gobierno ha responsabilizado a estas instancias de muchas otras tareas, entre las cuales cabe destacar las siguientes: i) construir el “Socialismo del siglo XXI”, ii) alcanzar la democracia popular y revolucionaria; iii) fortalecer las decisiones de las comunidades; iv) viabilizar la emancipación del poder popular; v) dar respuestas a las aspiraciones de la comunidades; vi) promover la construcción del desarrollo endógeno, y vii) la defensa integral de la patria y de la soberanía. Pareciera que el gobierno entiende a estos dispositivos como las columnas sobre las cuales se apoyaran las reformas fundamentales que se adelantarán para alcanzar la democracia protagónica y participativa y la construcción de una nueva estructura político-institucional.

La democracia participativa debería apoyarse en la generación de consensos sobre las reivindicaciones de los derechos ciudadanos, en la práctica de la deliberación, en la búsqueda de la construcción de relaciones horizontales entre los ciudadanos y el Estado. García

Guadilla la entiende como “un espacio político autónomo que sirve para el fortalecimiento de la propia sociedad y para la transformación del Estado a través de la democratización de la sociedad política” (García Guadilla, 2004: 38).

El estudio de la democracia participativa supone el examen de múltiples aristas, entre las que destacan su funcionamiento y base legal, su conformación e integración, su relación con otras instancias del poder subnacional, sus alcances, la calidad de la democracia que allí se ejerce, sus relaciones con otras instancias de representación popular del sistema político y con el proyecto chavista de la construcción del Socialismo del siglo XXI. En una primera parte de este trabajo, se exponen muy brevemente algunos de los antecedentes más relevantes de la participación en Venezuela; en la segunda parte se presenta la democracia participativa en el marco de la Constitución de 1999 y los mecanismos instrumentados en esta materia en dos etapas o fases; en la tercera parte desarrollaremos los CC, su definición y ámbito de acción. Finalmente, presentamos, en el apartado referido a las conclusiones preliminares, un esbozo de las fortalezas y debilidades de estos dispositivos.

Antecedentes de la participación en Venezuela

La democracia participativa tiene como experiencias previas a instancias y organizaciones no normadas por el Estado como las “Juntas Pro Mejoras” de la década de los 60 y 70 y las “Asociaciones de Vecinos” de los 70 y 80. Más recientemente, están las instituciones normadas por el Estado como los “Consejos de Economía Social” promovidos desde el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FONDEN) durante el año 2004 y los propios Consejos Comunales promovidos

—antes de la ley abril de 2006— desde las gobernaciones y alcaldías, materializando lo pautado al respecto en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública de 2002 y la Ley del Poder Público Municipal de 2005. Los CC finalmente expresarán una forma de organizar el poder popular convirtiéndose en el dispositivo de democracia participativa promovido desde el Estado (poder Ejecutivo) que más ha permanecido en el tiempo.

En los años setenta, el Comité Ejecutivo de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) organizó en Caracas un seminario internacional que se llamó “Hay que reinventar la democracia”, y la ponencia de apertura le correspondió al para entonces presidente de Venezuela Luis Herrera Campíns. El título de dicha ponencia fue “De la democracia representativa a la democracia participativa” y el objetivo fue el proponer una distinción entre la democracia representativa y la participativa, sugiriendo que la última perfeccionaba y complementaba a la primera y, por tanto, con el tiempo, la democracia participativa debía sustituir a la democracia representativa (López 2011).

La idea de la democracia participativa en Venezuela tiene antecedentes teóricos y prácticos en diversos espacios y actores sociales. López (2011) identifica como piedras fundacionales de la democracia participativa en Venezuela al pensamiento social de la Iglesia Católica, específicamente el difundido a partir del Concilio Vaticano II y la Conferencia Episcopal de Medellín, así como también a “las ideas y prácticas de una izquierda transformada por las revelaciones sobre el socialismo autoritario y las revueltas estudiantiles de los años sesenta en Europa, EE.UU. y América Latina” (López 2011: 7). De la influencia de la Iglesia Católica destaca el rol del Consejo Episcopal Latinoamericano (Celam), fundado en 1955, y su reunión en Colombia en 1968, iniciativas que incidieron en el Partido de la Izquierda Cristiana y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei), y que más tarde influenciarían a dirigentes de partidos de izquierda como el Movimiento al Socialismo

(MAS) y La Causa R (LCR) que no se referían directamente a la democracia participativa, pues la daban por supuesta al reclamar que la democracia verdadera estaba ligada a la organización popular y a los mecanismos democráticos directos insertos en la tradición marxista.

En el Sexto Plan de la Nación (1978-1983) se proponía la creación de una democracia participativa, proposición del gobierno social cristiano para impulsar –sin mucho éxito– la organización y participación popular. El Octavo Plan de la Nación (1989-1994), significó un avance en cuanto a la incidencia ciudadana en la gestión de programas sociales. Esta iniciativa, también de la socialdemocracia, propició la creación de redes sociales y de organizaciones no gubernamentales en programas destinados a la protección social de los sectores más vulnerables. La eficacia de estas iniciativas institucionales es debatible y estuvieron impregnadas de clientelismo e intervencionismo político-partidista, pero, en todo caso, contribuyeron a la creación de espacios para la participación de amplios sectores de la sociedad civil organizada.

Otro antecedente que podría mencionarse en torno a la democracia participativa se encuentra en la Comisión Bicameral Especial para la revisión de la Constitución, entre los años 1989 a 1992, y la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) a partir de 1993. Esta última intentó construir consensos entre grupos políticos emergentes alrededor de una gran cantidad de reformas político-institucionales de las que solamente tuvieron éxito la descentralización, la personalización del voto y la creación de espacios de la administración pública para la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

De esta manera, por un lado, Venezuela inició la discusión sobre la democracia participativa en el seno de la democracia representativa, reflexión propiciada entre los actores políticos tradicionales y algunos emergentes, para quienes era evidente el deterioro del sistema político

fundado en 1958. Por otro, resalta en los antecedentes de la democracia participativa que los partidos políticos exploraron diversas iniciativas que se estaban llevando adelante en distintas partes del mundo.

A medida en que disminuía la influencia y la confianza en los partidos políticos venezolanos, aumentaba la presencia de organizaciones de la sociedad civil cuyos objetivos eran más sociales y civiles que políticos, y luchaban para ser reconocidos como actores legítimos y capaces de contribuir con la profundización de la democracia. Salamanca señala que una de las características de estos actores, entre la década de los 70 y los 90, fue el antipartidismo (Salamanca, 2003). Pero irónicamente, a partir de 1999 el nuevo régimen los obligó a dejar la esfera social y entrar en la esfera política, llegando hasta el extremo de enfrentarse al gobierno de Chávez en más de una ocasión.

En síntesis, desde los años 70 se observó un crecimiento progresivo del activismo social o asociativo que incluyó varios espacios como el cultural y la defensa de las comunidades, como por ejemplo, las asociaciones de vecinos. Estas instancias desplegaron una crítica al clientelismo y a la injerencia del Estado y de los partidos políticos en la vida de las comunidades, promoviendo acciones dirigidas a defender los espacios comunitarios y la propiedad privada, promover seguridad, reeducar a los ciudadanos en cuanto a la limpieza de las áreas aledañas a las viviendas, a la defensa de los derechos ciudadanos, entre otros. Los años 80 y 90 significaron un boom asociativo que expandió la organización social en todos los sectores del país.

Las organizaciones demandaron cada día más derechos, recursos y reconocimiento. Articularon sus demandas alrededor de la defensa de los derechos humanos y se reorganizaron en torno a iniciativas ambientalistas y de planeación urbana (Gómez, 2009). Estas luchas convergieron con la aprobación de la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores, La Ley Orgánica de Régimen Municipal y su

Reglamento N.º1 sobre las asociaciones de vecinos, La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y transferencia de Competencia del Poder Público, todas ellas aprobadas en 1989, contribuyendo a reducir la gestión centralista del Estado y a aumentar la capacidad ciudadana de votar por candidatos alternativos a los de los partidos políticos.

En el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Régimen Municipal de noviembre de 1990 se entendía a la participación comunitaria como un mecanismo a ser usado por los ciudadanos y las comunidades con el objetivo de formular sus planteamientos ante las autoridades competentes y establecer una cooperación con los organismos públicos locales en el mejoramiento de los servicios y demás asuntos comunitarios que implicaran la satisfacción de las necesidades básicas de la población. También es significativo recordar que en 1994 fue aprobada la Ley Orgánica de Justicia de Paz, mediante la cual se creaban “espacios de conciliación y acuerdo en los espacios más ‘íntimos’ de la ciudadanía como son las vecindades” (González Marregot, 2007: 3). Por lo tanto, desde el Estado se estaba intentando reglamentar la participación de la comunidad en los asuntos públicos. En este sentido, la tensión entre la participación autónoma y los intentos de cooptación de la participación por parte del Estado han estado presentes por mucho tiempo en la sociedad venezolana.

La democracia participativa en la Constitución de 1999

Para fines de la década de los noventa, trece países de América Latina habían incorporado en sus Respectivas Constituciones artículos y regulaciones sobre diferentes mecanismos y procedimientos para el ejercicio de la democracia directa y participativa. Venezuela, por su

parte, aprobó, en diciembre de 1999 mediante referendo, la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela, en donde se encuentran los elementos fundacionales para el desarrollo de la democracia ‘participativa y protagónica’. Así, desde sus primeros artículos se define el carácter participativo del ejercicio de gobierno, inaugurando un nuevo ciclo para la participación. García Guadilla señala que la Constitución de 1999 representó un avance en la promoción de nuevos espacios constituidos en la sociedad, especialmente, para la participación y cogestión en asuntos públicos: “En las Mesas de Participación que organizó Sinergia para el proceso constituyente, hubo más de 200 organizaciones sociales civiles que participaron con 644 propuestas, el 50% de las cuales fueron incorporadas a esta Carta Magna. A partir de este evento la sociedad civil y sus organizaciones son reconocidas en el articulado de la Constitución Bolivariana como actores sociales con responsabilidades y además es la primera vez en Venezuela que una Constitución refiere al término ‘Sociedad Civil’” (García Guadilla 2002, 247-273).

Durante la primera década del siglo XXI hubo mucho debate y reevaluación en torno al concepto de sociedad civil organizada. Hubo intentos por clarificar, precisar y delimitar el concepto de las organizaciones sociales civiles así como sus espacios de acción o incidencia. La definición más conocida es la que alude a aquellas organizaciones que se movilizan activamente y recurren a la participación ciudadana en defensa de sus intereses sociales así como también en defensa de los derechos humanos (García Guadilla, 2008).

La Constitución de 1999 plasmó una variedad de dinámicas de participación que corresponden a los diferentes niveles de gobierno. Hoy en día la formalización de la participación ciudadana como recurso para el ejercicio del poder público ha ido más allá de lo pautado en esta Constitución. En los últimos años, se ha presenciado altos grados de

expansión de la participación ciudadana o del involucramiento de ésta en la esfera pública, lo que se ha venido expresando tanto a través de las diferentes formas legales y técnicas presentes en la Constitución, como a través de otras formas de organización promovidas desde el gobierno con el objetivo explícito de que formen parte de su base de apoyo social y político (Gómez *et al.*, 2010).

La participación ciudadana es definida en la Constitución de 1999 como la forma en que la colectividad toma parte activa en la gestión pública. El municipio constituye la unidad político-administrativa primaria de la organización social y territorial del país y es en este nivel que la Constitución insta a incorporar a los ciudadanos al proceso de definición, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. La descentralización, por tanto, se constituye en la palanca que impulsa y promueve la participación en el desarrollo local y regional. Así se entiende que la participación es un derecho que tienen los ciudadanos de estar informados, de elaborar propuestas, identificar prioridades, ejecutarlas, evaluarlas y recomendar formas de organización que incidan en la construcción, gestión y control de las políticas públicas. Al reconocer este derecho, la Constitución da las garantías necesarias para su ejercicio; reconocimiento que estuvo dirigido a fortalecer la democracia venezolana.

El “poder soberano” tiene un peso significativo y su función es hacer realidad la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en el ámbito de las políticas públicas. En este sentido, se amplía la concepción de la participación ciudadana que va desde el ámbito político y social, pasando por el económico hasta llegar al de la seguridad y defensa de la nación.

Respecto a la participación, entendida tan ampliamente, Jácome señala que quedó claro que la intención era despartidizar a la sociedad

y crear una serie de dispositivos para el ejercicio de la participación “protagónica” que trascendieran la arena político-partidista abarcando lo social y lo económico (Jácome, 2007; 2010). El objetivo, a largo plazo, estaba dirigido a la edificación de una democracia participativa que eclipsara a la democracia representativa, no que la complementara¹.

El paradigma que se desprende de la Carta Magna de 1999 fundamenta o signa el paso de la democracia representativa a la directa y participativa al tiempo que establece las bases para la participación ciudadana en la gestión pública, concediéndole al Ejecutivo el papel para su promoción, organización y control.

Con base en el marco de los principios que al respecto de la participación se establecen en esta Constitución, se inicia la discusión y aprobación de diversas leyes que tienen como objetivo principal crear diferentes dispositivos para orientar a la sociedad y a sus instituciones y materializar esta nueva concepción de participación. Se comienzan a diseñar espacios formales a través de los cuales se ejerza la participación de las organizaciones comunitarias en la planificación y evaluación de los proyectos municipales buscando fortalecer el poder popular en este nivel. Entre las primeras figuras creadas están los Consejos Locales de Planificación Pública, los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas

1 Véase para más detalles, Gómez *et al.*, 2010. Poniendo de lado los mecanismos que tradicionalmente forman parte de la democracia directa y que son entendidos, generalmente, por la literatura clásica de la Ciencia Política que estudia este aspecto de la democracia, como los procesos referendarios, las revocatorias de mandato y otros que requieren que la votación universal sea local, regional o nacional.

Públicas y los CC. Todos estos mecanismos fueron creados en el marco de las leyes orgánicas de Planificación, de la Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario y de la Ley de la Administración Pública. Este marco legal fue aprobado entre 2001 y 2006, quedando pendiente, entre tantas otras leyes, la Ley de Participación Ciudadana.

El reconocimiento y empuje que hace esta Constitución de las diferentes formas de participación ciudadana no es más que el resultado de un proceso que venía impulsando la sociedad desde tiempo atrás (López, 2011). Sin embargo, la noción de que el Estado debe reconocer al resto de los actores sociales como corresponsables en los procesos de toma de decisiones públicas con los objetivos de reducir los grados de centralización y abrir espacios a la deliberación y a la evaluación de la gestión pública es un logro, aunque sea simplemente discursivo, si consideramos que la sociedad venía experimentando un proceso de reducción de la participación política.

La democracia participativa se tradujo en nuevos espacios de interacción, creando canales de comunicación directos o cuasi directos entre los ciudadanos y el Estado y promoviendo la cooptación de la participación con el objeto de poder canalizar y regular posibles conflictos sociales.

Al espacio tradicional de interacción de la democracia representativa como lo es el ámbito parlamentario de representación nacional y regional, la democracia participativa agregó otros espacios que privilegian la dimensión territorial frente a la dimensión funcional. El reparto de las competencias públicas resultaba bastante evidente: el primer espacio tiene como tarea la producción de leyes y, el segundo, la producción de políticas públicas locales. La reglamentación de ambos casos expresa la perspectiva de que los espacios locales deben ser el centro de la participación donde la ciudadanía pueda participar activamente en el proceso de gestión de las políticas públicas.

La Constitución establece los recursos disponibles para el ejercicio directo e indirecto de la participación y del protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía. En lo político, están la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, en lo social y económico; están las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad (Venezuela, 1999: Art. 70).

El Cuadro N.º 1 muestra un resumen de los formatos constitucionales para la participación a partir del cruce de las dos variables que define la Constitución para la participación. Resalta la omisión, a nivel constitucional, de mecanismos para el ejercicio directo de la gestión de gobierno.

Cuadro N.º 1

Tipología de la participación ciudadana según la Constitución de 1999

Tipos	Formulación	Ejecución	Control
Directa	Cabildo Abierto, Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, entre otras.		Cabildos Abiertos, Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, entre otras.
Indirecta	Referendos, consulta popular, iniciativas legislativas, constitucionales y constituyentes.	A través de sus representantes electos.	Elecciones, referendos, consulta popular, iniciativas revocatorias, legislativas, constitucionales y constituyentes.

Fuente: Venezuela, 1999. Elaboración propia

La Asamblea de Ciudadanos y el Cabildo Abierto son los mecanismos fundamentales para el ejercicio directo de la participación, aunque no hay definiciones a este nivel de dichas instancias participativas, ni se desarrollan sus fundamentos ni principios. Ocurre lo contrario con las formas indirectas de participación, las cuales quedan bien establecidas en todo el articulado constitucional: referendo popular, elección de representantes (presidente de la República, diputados al Parlamento, Ejecutivos y Legislativos regionales y municipales).

Como hemos señalado, quedó claro que la definición de democracia participativa implícita en la perspectiva constitucional se refiere a la participación directa de los ciudadanos en tres momentos de la gestión pública, esto es: la participación a través de su voz; opinión y acción; de forma presencial y sin representación. Los mecanismos esbozados se caracterizan también por su carácter micro-espacial, en donde la ciudadanía emite sus preferencias frente a otros ciudadanos, intercambiando argumentos y eventualmente, convenciendo e influenciando a otros y/o ser influenciados y convencidos.

El objetivo que persigue la democracia participativa es el autogobierno, sistema en el cual el pueblo se gobierna a sí mismo, intentando resolver el problema clásico de la democracia: la separación entre la titularidad y el ejercicio del poder y las formas tradicionales de representación y relación Estado/sociedad, articulados mediante los partidos políticos. En la democracia representativa, el titular del poder es el pueblo, que lo ejerce a través de sus representantes. Estos, a través de organizaciones políticas, canalizan y transforman las demandas, estructurando y agrupando los pedidos de la población. Por supuesto, también transformándolos e incorporando nuevas demandas y conceptos. En la democracia participativa, el pueblo ejerce directamente la soberanía sin intermediarios. La intención es eliminar la intermediación partidista, de forma tal que el ciudadano pueda expresar directamente sus opiniones.

En el diseño constitucional venezolano de la democracia participativa se aprecia la ausencia de una estructura clara de agregación, esto es, no se explica cómo se pasa de niveles de participación microespaciales a niveles regionales y nacionales, sin perder sus cualidades definitorias. La pregunta pertinente es: ¿cómo se puede mantener el carácter participativo en comunidades extensas? Si bien es cierto que este problema se encuentra en los ideales mismos de la democracia, en la Constitución de 1999 queda plasmada como propuesta y mandato, sin que muestre posible solución ni ruta de navegación.

Primera etapa de la democracia participativa 2000-2005

Los Consejos Locales de Planificación Pública: El territorio como espacio para la acción colectiva

Uno de los cambios significativos plasmados en la Constitución fue la sustitución del Congreso Nacional bicameral (diputados y senadores) por una Asamblea Nacional unicameral con lo cual se eliminó el espacio de representación regional aun cuando la estructura federal de la república se mantiene (Venezuela, 1999: Art. 4). En su defecto, se crea el Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios (Venezuela, 1999: Art. 185). Este espacio institucional está integrado por representantes del Ejecutivo nacional (vicepresidente ejecutivo y ministros), los gobernadores y un alcalde por cada estado, junto a representantes de la sociedad civil. Se crean los Consejos Estadales de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas (Venezuela, 1999: Art. 166) y Consejos Locales de Planificación Pública (Venezuela, 1999: Art.182).

Los Consejos Locales de Planificación Pública son los primeros dispositivos creados para la participación a nivel local. Los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) tenían como función desarrollar espacios de interacción entre los representantes de los partidos políticos, los funcionarios del gobierno regional y local y los representantes de la sociedad civil organizada. En estos espacios se concibieron los CC entendidos como uno de los mecanismos “abiertos y flexibles” que establece la Constitución en su artículo 184 y promovidos desde los CLPP con el fin de transferir a las comunidades la gestión de los servicios sociales y crear espacios para la participación en la formulación, ejecución y evaluación de programas sociales y económicos de desarrollo municipal para dar respuesta a las necesidades más apremiantes de las comunidades.

Estos espacios formaron parte del Sistema de Planificación Nacional del país definido en la Ley Orgánica de Planificación sancionada en 2002. Amparados en la Ley de los CLPP, muchas comunidades iniciaron un proceso dirigido hacia la promoción y conformación de CC sin que estuviesen claras las normas legales para su instrumentación y legalización de su funcionamiento. Se entendió que los CC dependerían del CLPP. Pero como veremos más adelante, no fue así.

La ley sancionada en el año 2002, que regula estos espacios, establecía que el CLPP debía promover una red de consejos parroquiales y comunales en todos los espacios de la sociedad civil para que se convirtiesen en núcleos de la participación y protagonismo de la ciudadanía en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. Los CC se incorporarían a los CLPP a través de sus voceros y de allí en el Sistema Nacional de Planificación, dando así una primera ruta para trascender la democracia participativa microespacial. Los CC se incorporaban en los CLPP, y estos a su vez, en los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas

Públicas CEPCPP (instancias equivalentes a los CLPP a nivel de Estados). Los CEPCPP se integrarían a su vez en el Consejo Federal de Gobierno.

En esta estructura piramidal de la organización, las posibilidades reales de participación se desvanecen en cuanto se alejan del nivel comunitario (microespacial), quedando la dinámica participativa de los CLPP diluida en la representación. En este sentido, los CLPP estaban integrados por los representantes electos mediante voto popular (sistema democrático representativo), representantes de las comunidades y otras organizaciones sociales (participación directa).

En esta etapa inicial, los CC estaban concebidos como instancias participativas subordinadas a los CLPP, dependiendo económica y técnicamente de los mismos, y por tanto, de la orientación de las mayorías municipales expresadas en la elección de alcaldes, concejales y juntas parroquiales. Para el momento de la creación, promoción y puesta en funcionamiento de estos espacios (CLPP), la mayoría de las alcaldías y juntas parroquiales del país estaban en manos de los partidos oficialistas. Aun así, estos no lograron la relevancia que se esperaba que tuvieran, y luego de establecida su obligatoriedad de funcionamiento en los municipios, los actores sociales y políticos no despertaron interés alguno en participar en o a través de ellos; sólo muy pocos de los que se instalaron funcionaron.

El comportamiento histórico-político electoral a nivel local ha estado caracterizado por una gran abstención. Las elecciones municipales de 2000 tuvieron la participación más baja en este tipo de sufragios, cuando sólo 24% de los inscritos acudió a votar. Por su parte, en las celebradas en 2005, 32% de los votantes ejercieron su derecho al voto. Ello a pesar de que es en el ámbito municipal donde se espera que la participación ciudadana sea el elemento fundamental de la gestión pública, ya que se estrechan las distancias entre el Estado

y el ciudadano, entre éste y las decisiones que atañen directamente su vida cotidiana y la de su comunidad. La importancia de estas elecciones radica en que se eligen a los funcionarios responsables del funcionamiento de las alcaldías, juntas parroquiales y prefecturas, que son los espacios propios para el ejercicio de la corresponsabilidad de las acciones públicas en este nivel de gobierno. La participación organizada, a través de los CLPP, debió ser entendida como un mecanismo de inclusión en el proceso de toma de decisiones de la gestión pública del municipio, pero los electores al darle tan poca importancia a estas elecciones, manifestaron el poco valor que le dan al ejercicio de la ciudadanía en este nivel de gobierno.

El fracaso de estos espacios pudo haberse debido, entre otras cuestiones, a la precariedad organizativa de las agrupaciones sociales, lo que hizo que fuese imposible cumplir con los requisitos que imponía la ley, a la débil representatividad de las mismas, a la ausencia de incentivos que justificaran la inversión de tiempo, así como a la falta de legitimidad social y política del municipio. Por otro lado, las funciones de estas instancias competían y se superponían con otros espacios participativos en los cuales sus autoridades o responsables son electos por votación directa y universal y, por último, a las rigideces que imponía la ley que los regula.

Cuando la ley definió y reguló el funcionamiento de los CLPP, estaba, de alguna manera, imponiendo un modelo de intervención del Estado en la sociedad que busca articular las distintas esferas del territorio a través de un esquema jerárquico, vertical, centralista y autoritario, en el que el eje articulador viene dado por la planificación y no por la participación. El eje es técnico, no social, ni siquiera político, y limita al máximo la innovación y creación de formas novedosas de participación y evaluación de la gestión municipal que emerjan directamente de las diferentes experiencias de las comunidades.

En estas condiciones, es muy difícil articular y viabilizar un proyecto político municipal sustentable de carácter colectivo y que la gente lo perciba como suyo².

Entre algunas de las limitaciones detectadas en su oportunidad, que conspiraron en contra del éxito de estos dispositivos, se señalaron: la ausencia de voluntad política por parte de los funcionarios municipales para llevar adelante esta práctica; las condiciones sociales de muchos de los municipios hizo que se privilegiaran otros asuntos; hubo falta de información y promoción de la participación ciudadana a través de estas instancias, así como también falta de compromiso; mucha apatía y desconocimiento del funcionamiento y objetivos de los CLPP.

Luego de la reforma de la Ley que los regula, los CLPP quedaron muy disminuidos, al punto de que el cumplimiento de sus funciones deberá ser supervisado y controlado por otros dispositivos creados más tarde: los Consejos Comunales.

Segunda etapa 2006-2014: la primacía de los Consejos Comunales como espacios de participación

El gobierno de Hugo Chávez continuó realizando cambios institucionales, apoyados o no en la Constitución de 1999, con la intención declarada de modificar la arquitectura del Estado de derecho para lograr la transformación de las condiciones sociales de vida de la

2 Sin embargo y pese a ello, los CLPP fueron instalados en el 87% de los municipios del país; 9 de las 23 entidades federales más el Distrito Capital completaron la instalación de los mismos, pero muy pocos funcionaron.

mayoría del país. Uno de los mecanismos seleccionado para ello fue la creación de espacios institucionales comunitarios para el ejercicio de la participación directa en los asuntos públicos. En lo que sigue se presenta: en el primer aparte, a los Consejos Comunales, como los espacios más emblemáticos de participación creados en 2006, año de elecciones presidenciales; en el segundo, se expone brevemente el contenido del paquete de leyes del poder popular aprobados en 2010 y, por último, se muestra cuál ha sido la respuesta social y política a esta nueva arquitectura institucional.

Creación de los Consejos Comunales 2006

La base legal para la creación de los CC se encuentra en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de junio de 2005, en donde se establece que éstos son espacios públicos de participación, sus funciones se complementan para el ejercicio del poder popular, y forman parte del sistema nacional de planificación. A través de los CC se profundizaría la descentralización y transferencia de servicios, recursos, funciones relacionadas con el desarrollo regional, local y comunal, dirigidas, principalmente, a darle respuestas a las necesidades más apremiantes de las comunidades. Los CC tendrán que formular propuestas de inversión, ejecutarlas, evaluarlas y ejercer el control de obras, de programas sociales, de empresas públicas, del funcionamiento de cooperativas y otras formas asociativas, así como también deberán generar procesos dirigidos hacia la autogestión y cogestión, entre otras funciones³.

3 Ha sido ampliamente comentado que el Artículo 184 de la Constitución de 1999 no menciona a los CC como espacios de participación y protagonismo popular, así como tampoco a nuevos sujetos de descentralización. Sin embargo, el articulado hace referencia a la participación de las comunidades y grupos vecinales organizados.

A principios de 2006, se inicia la reforma de la Ley de los CLPP (Venezuela, 2002), en la cual se redefinen los vínculos entre estas figuras y los CC así como los objetivos de cada una de ellas. A los CLPP se le reducen sus funciones y sus objetivos y quedan supeditados a los CC. En marzo de ese mismo año, la Asamblea Nacional aprueba, en primera discusión, la Ley Especial de los CC (Venezuela, 2006). El 7 de abril de 2006 fue sancionada la Ley de los CC. Ese mismo año, el Ejecutivo Nacional formula el Proyecto Nacional Simón Bolívar, en donde se expresa claramente que las organizaciones sociales de carácter civil no son autónomas y deberán estar siempre vinculadas al Estado.

Esta Ley define a los CC como instancias de participación, articulación e integración de las diversas organizaciones comunitarias con el objetivo de ejercer directamente la gestión, formulación y ejecución de los proyectos orientados a responder a las necesidades de las comunidades. Son espacios en donde las comunidades organizadas activarán la democracia directa. Los CC están por encima de los poderes establecidos y sus alcances; contradictoriamente, están sujetos a los que les da la Ley que los regula. La voluntad de las decisiones que se tomen en su seno es entendida como expresión de la soberanía popular.

Los CC están conformados por la Asamblea de Ciudadanos, que es la máxima instancia de decisión, integrada por todos los habitantes de una comunidad mayores de 15 años. Estas comunidades se definen por las relaciones sociales, culturales, económicas e históricas y están conformadas entre 200 y 400 familias para áreas urbanas y a partir de 20 familias para zonas rurales (Venezuela, 2006: Art. 4). En la Asamblea de Ciudadanos se elige un conjunto de voceros que compone el órgano Ejecutivo, instancia que promoverá y articulará la participación organizada en esa comunidad (Venezuela, 2006: Art. 8).

Los “voceros”⁴ son los delegados de las comunidades, encargados de transmitir las opiniones, demandas y decisiones de la comunidad directamente al Ejecutivo.

Lo establecido en esta Ley desvinculó a los municipios de su responsabilidad con los CC y ésta se trasladó al Ejecutivo a través de la creación de la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular y las comisiones regionales y locales (Venezuela, 2006: Art. 31), designadas por la primera de estas comisiones, para atender, orientar y controlar a los CC y la organización de las comunidades, estableciendo una estructura institucional paralela e independiente de las instituciones delineadas en la Constitución de 1999, con escasas posibilidades de reconstrucción de las relaciones sociales tradicionales; es decir, sin la necesidad de contrastar y agregar demandas y necesidades sociales de las comunidades insertas en un CC con las demandas y necesidades de comunidades aledañas constituidas en otros CC, parroquias, municipios y estados, promoviendo una atomización y aislamiento institucional que crea una excesiva fragmentación de la sociedad. Esta forma de entender la democracia participativa no trasciende el nivel local, por lo que su alcance es limitado (Arenas, 2010).

La Ley de los CC extiende significativamente el control del Ejecutivo sobre la participación, desvinculándolos del resto de las estructuras institucionales del Estado. Asimismo, amplía el control ideológico, al impulsar la creación y adaptación de una serie de instituciones orientadas a brindar asistencia técnica y formación política dirigida a la conformación y funcionamiento de los CC. Desde el gobierno comienza a darse un proceso de exclusión política, en el que se imponen trabas a la conformación y legalización de los CC, desconociendo de esta forma la pluralidad de la sociedad. Por otro lado, el Ejecutivo, en la

4 La Real Academia Española (s/f) define vocero como: “el que habla en nombre de otro”.

voz del presidente Chávez, insta a que desde los CC se profundice la democracia revolucionaria y se construya el socialismo (Chávez, 2010).

A partir de este momento, el gobierno comenzaría a vislumbrar que estos espacios de participación podrían ser el núcleo del nuevo modelo de Estado. Tal vez por ello se les responsabiliza de una gran cantidad de funciones, las cuales van desde la protección de la Nación ante invasiones militares externas hasta la fiscalización de comercios. Sin embargo, el aumento de las funciones delegadas a los CC no ha estado acompañado de un proceso de delimitación de sus responsabilidades. Se intenta transferirles funciones y competencias propias del Ejecutivo o de los gobiernos regionales y locales, pero en la práctica, sólo se les delegan algunas tareas de ejecución y no se los toma en cuenta en la formulación de las políticas públicas.

Un elemento resaltante en este proceso es la injerencia militar en la promoción y conformación de los CC y el consecuente riesgo de la militarización de la sociedad al diluir la línea divisoria entre lo militar y lo civil.

Los CC adquieren notoriedad extrema con el discurso de juramentación de Chávez como presidente electo para un segundo período presidencial, el 10 de enero de 2007, cuando anunció el inicio de un proceso de transformaciones institucionales para avanzar hacia el “Socialismo del siglo XXI” y presentó los “cinco motores constituyentes”⁵ (Ministerio del

5) 1) Propuesta de la Ley Habilitante que permitirá al Ejecutivo legislar sobre materias necesarias para adelantar los cambios necesarios hacia el socialismo; 2) Reforma a la Constitución de 1999 (especialmente la modificación de artículos económicos y políticos); 3) La Jornada de Moral y Luces se refiere a la reforma educativa; 4) “Geometría del poder” tiene que ver con el diseño de una nueva manera de distribuir los poderes político, social, económico y militar así como también planteó un cambio en la distribución política territorial del país; 5) Explosión revolucionaria del poder comunal (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2006).

Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2006). Uno de estos motores, el quinto, se refiere directamente a la conformación de los CC entendidos como espacios para el ejercicio de la democracia directa (Chávez, 2006).

Ley Orgánica de los Consejos Comunales 2009 y el paquete de leyes del Poder Popular 2010

Entre 2009 y 2010, se inició una apresurada discusión y aprobación de un conjunto de leyes que daría estructura al poder popular y despejaría el camino legal (a través de una reinterpretación del mandato constitucional sobre el desarrollo de la democracia participativa) hacia la construcción de un Estado comunal.

A finales de 2009, fue aprobada la Ley Orgánica de los CC que derogó la Ley de 2006 mediante la cual fueron creados, y develó una preocupación política por ampliar la base de legitimación de la acción pública, por extender la corresponsabilidad y por generar apoyos incondicionales al régimen. La forma de entender estos espacios en las dos leyes es, básicamente, la misma, pero se pueden detectar algunas diferencias. En las dos leyes, los CC estarían destinados a convertirse en el centro de la participación y el protagonismo ciudadano; son definidos como instancias de base territorial de participación dirigidas a integrar y articular las diversas organizaciones comunitarias con el objeto de ejercer directamente la gestión de las políticas públicas, la formulación y ejecución de proyectos orientados a responder a las necesidades de las comunidades. Son dispositivos destinados a la construcción del poder popular, por lo tanto, son parte del poder constituyente y su conformación necesita mínimo tres componentes básicos: una base poblacional, una comunidad y un área geográfica. Están situados en una escala por encima de los poderes regionales y locales.

La Ley Orgánica de los CC de 2009, a diferencia de la Ley de 2006, otorga a los CC personalidad jurídica, lo que implica que tienen derechos, responsabilidades penales y administrativas, y sus miembros podrían ser considerados como funcionarios públicos. Les confiere una función diferente: la construcción y establecimiento de una sociedad socialista. Los CC en la Ley Orgánica son reconocidos como la base sociopolítica sobre la cual se construirá el socialismo (Venezuela, 2009: Art. 2 y 3) lo que contradice abiertamente los principios constitucionales. Ese mismo año fue aprobada, en primera discusión, el Proyecto de Ley de Participación y del Poder Popular, en donde se delimitan los fines de la participación, claramente adscritos a la ideología que trata de imponer el gobierno y circunscrita al ámbito del poder popular⁶. Un año más tarde, en marzo de 2010, se decretó la Ley y Reglamento del Consejo Federal de Gobierno, en donde se expresa, una vez más, que la sociedad civil organizada forma parte del concepto del poder popular que maneja el gobiern⁷.

En diciembre de 2010 fue aprobado un paquete de cinco leyes relativas al poder popular, al Estado comunal y al sistema económico comunal. Estas leyes, conjuntamente con las anteriores, implican un nuevo cambio en la visión del gobierno sobre la participación a través de los CC y en la concepción de Estado, al estar orientadas a la construcción

6 El artículo 4 de este Proyecto de Ley señala que la participación tiene como fin principal “lograr el fortalecimiento del poder popular, en función de consolidar la democracia protagónica revolucionaria y construir las bases de la sociedad socialista, de equidad y justicia social” (Venezuela, 2010a: Art. 4).

7 El artículo 3 de esta Ley define a la sociedad organizada como la “constituida por consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos, de pescadores y pescadoras, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular debidamente registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana (Venezuela, 2010f: Art. 3).

de las bases de la sociedad socialista entendida como un nuevo modelo político, social, cultural y económico, inspirado en la doctrina del Libertador Simón Bolívar y tienen como finalidad promover y fortalecer la organización del pueblo, en función de consolidar la democracia protagónica revolucionaria.

En este proceso de aprobación apresurada por parte de la Asamblea Nacional, vale la pena resaltar algunos elementos: el primero, tiene que ver con que el modelo de Estado y sociedad planteado en estas leyes había sido rechazado en el Referendo de Reforma Constitucional celebrado en diciembre de 2007⁸, el cual no podía ser presentado por segunda vez en un mismo período constitucional⁹. Según Reyna y D'Elia, un número importante de los planteamientos rechazados en la propuesta de Reforma Constitucional fueron aprobados por la Asamblea Nacional, entre estos están las leyes conocidas como del poder popular (Reyna y D'Elia, 2011).

El segundo elemento se refiere a que la Asamblea Nacional, cuando aprobó el paquete de las cinco leyes del poder popular, se encontraba próxima a vencerse su período; inclusive ya se habían celebrado las elecciones parlamentarias, en las que la oposición había logrado –a través de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) y junto con el partido Patria Para Todos (PPT), que para ese momento habría

8 Los resultados de la votación se encuentran publicados en Consejo Nacional Electoral (2007). Vale la pena destacar que el Consejo Nacional Electoral (CNE) aún no ha publicado el 100% de los resultados de esta elección, solo ha contabilizado cerca de 98% de las actas. Resalta que a diferencia del resto de los resultados electorales publicados por el CNE, en esta elección no hay información sobre el número total de electores habilitados para ejercer el derecho al voto, ni los porcentajes de abstención, ni votos nulos, entre otros datos.

9 Ver Venezuela, 1999: Art. 345.

expresado su disidencia con el oficialismo– obtener más del 50% de los votos¹⁰ frente al oficialismo y su alianza (Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV), pero no habrían tomado posesión sino hasta la primera semana de enero de 2011. Sin embargo, en un esfuerzo por dejar sentadas las bases para el “nuevo modelo de estado comunal” promocionado por el gobierno, fueron aprobadas, con carácter de leyes orgánicas, en la última jornada de la Asamblea Nacional saliente del mes de diciembre de 2010 antes de entregar el mandato a los nuevos legisladores.

Cuadro N.º 2

Elecciones parlamentarias Venezuela 2010

Partidos	Votos	%
MUD y aliados	5 334 309	47,2
PPT	354 677	3,1
PSUV y aliados	5 460 231	48,3
Otros	159 928	1,4
Total	11 309 145	100
Abstención y votos nulos	6 181 733	35,3
Electores	17 490 878	100

Nota: Resultados del voto lista para elección de diputados a la Asamblea Nacional.

Fuente: Consejo Nacional Electoral, 2010. Cálculos propios.

10 Los sectores de oposición (MUD y sus aliados) más los sectores disidentes (PPT) habrían logrado por lo menos el 50,3% de los votos; no obstante, obtendrían 40,7% de los escaños, mientras el PSUV obtendría el 59,3% de los puestos con el 48,3% de los votos.

El tercer elemento es que con estas leyes, el gobierno avanzó en la identificación ideológica partidista de los espacios de participación recién creados¹¹. Un ejemplo de esto queda plasmado en el llamado que hizo la ministra del Poder Popular para las Comunas y Protección Social en enero de 2009, cuando convocó a los CC a participar activamente en la campaña por el “Sí” de la Enmienda Constitucional a celebrarse ese año, lo que permitiría la denominada reelección continua: “A partir de este momento, cada Consejo Comunal, se constituye en un comité por el Sí. Es un órgano del poder. Todos deben ser organizaciones para la batalla del Sí. Comités de tierras, mesas de energía, mesas de telecomunicaciones son comités por el Sí” (Faría, 2009).

Un cuarto elemento tiene que ver con que la comuna tiene origen en los CC, que son los responsables junto al Ministerio del Poder Popular para las Comunas, de su constitución. Sin embargo, una vez compuesto este nuevo espacio, los CC pierden su rol en el ejercicio del “autogobierno” y pasan a ser supeditados a las comunas, consideradas como las células de conformación del Estado comunal. En las definiciones legales, los CC son reconocidos como espacios de participación y la comuna es definida como un espacio socialista orientado al desarrollo y ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; plan que formula el Ejecutivo.

11 Además de los CC, se creó un nuevo espacio institucional llamado “comuna” y la Ley la define una entidad local integrada por varias comunidades vecinas con historia y rasgos culturales compartidos que ocupan un territorio en el cual desarrollan actividades productivas, ejercen la soberanía y la participación protagónica en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable (Venezuela, 2010b: Art. 5).

Es evidente que las nuevas leyes disminuyen la importancia de los CC y, por tanto, la participación que se daba en estos espacios, mientras se le aumentaban sus responsabilidades y funciones. Queda claro que bajo este esquema es muy difícil desarrollar la democracia participativa más allá de los niveles micro-espaciales, razón por la cual las comunas están constituidas por mecanismos de representación, pero mediante formatos que no garantizan el cumplimiento de la voluntad de la mayoría, ni mucho menos la representación de los distintos sectores que hacen vida en las comunidades; es decir, que se está desarrollando un modelo de representación no democrática. En estos espacios no es reconocido el mecanismo de expresión de la voluntad popular del voto, así como tampoco a otras organizaciones autónomas ni plurales, sino que solo se reconocen a los CC y organizaciones socio-productivas impulsadas por el Ejecutivo (Venezuela, 2010d: Art. 1). En este sentido, estos dispositivos no son democráticos, ya que no se crean a partir del voto popular sino como imposiciones del Ejecutivo. Esto había sido propuesto en la fallida reforma constitucional de 2007.

Un quinto elemento a destacar es el intento de proponer, a través de estas leyes, una alternativa de agregación para pasar de instancias micro-espaciales al nivel nacional, a través de una nueva estructura, distinta a los niveles del poder público establecidos constitucionalmente, a saber, municipal, estatal y nacional. En esta nueva estructura, el Estado comunal se conformaría a partir de las comunas, las cuales se pueden agregar en Ciudades Comunales, en Federaciones Comunales (agregación de Ciudades Comunales), en Confederaciones Comunales (agregación de Federaciones Comunales), con el objeto de ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal (Venezuela, 2010b: Art. 57), aunque los mecanismos para la ejecución de este proceso de agregación no han sido definidos. Lo que sí queda claro es que esta agregación, lejos de establecerse de forma autónoma, es potestad del Ejecutivo, lo que parecería que contradice el principio de autogobierno.

Un sexto elemento viene dado por las potestades de carácter Legislativo (Parlamento Comunal) y Ejecutivo (Consejo Ejecutivo) que le da la Ley a las comunas en su artículo 6, que establece que estas pueden ejercer lo que se denomina la justicia comunal, entendida como “un medio alternativo de justicia que promueve el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma de solución de conflictos, ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal” (Venezuela, 2010b: Art. 6). El Presidente Maduro ha propuesto añadirle otro poder: el electoral, como parte de este andamiaje comunal (Carquez, 2014).

Este aspecto es de especial interés, pues el sistema electoral, en su política de acercar el poder electoral a los electores, ha abierto nuevos centros electorales con el fin de desconcentrar los centros electorales y agilizar el proceso de votación. Para esto, ha incorporado a los tradicionales centros de votación –ubicados en escuelas, liceos y colegios del sistema nacional de educación–, otros espacios como concentraciones (ubicados en lugares muy alejados de los centros educativos, específicamente en centros rurales de población muy dispersa y en situaciones precarias y de gran pobreza) y CC.

Al revisar la creación de estos nuevos centros de votación para las elecciones presidenciales, referendos y parlamentarias celebradas entre 2006 y 2013, se puede observar una tendencia creciente hacia la creación de nuevos centros electorales ubicados en casas comunales (espacio físico, en donde funcionan los CC) y desarrollos urbanísticos de la Gran Misión Vivienda. También es posible observar que estos centros electorales mantienen una tendencia del voto favorable y sostenida hacia el oficialismo, con niveles muy superiores al resultado nacional en casi la totalidad de las elecciones celebradas desde 2006.

Cuadro N.º 3

Centros electorales ubicados en espacios comunales.

Venezuela 2006-2013

Año	Elección de centros	Número de mesas	Número	Electores oficialismo	Votos	% oposición	Votos	% otros	Votos	%	Votos Totales
2006	Presidencial	29	56	23 832	12 287	70,1	5 205	29,7	45	0,3	17 537
2007	Referendo	33	61	24 787	7 941	51,2	7 556	48,8	-	0,0	15 497
2009	Referendo	37	64	25 877	10 357	56,3	8 043	43,7	-	0,0	18 400
2010	Parlamentaria	72	103	38 305	14 209	53,9	9 593	36,4	2.542	9,6	26 344
2012	Presidencial	119	158	54 985	31 504	67,9	14 571	31,4	294	0,6	46 369
2013	Presidencial	119	158	54 985	29 228	63,0	16 980	36,6	175	0,4	46 383

Nota: Cuenta de Centros electorales cuyos nombres contienen la palabra “Comunal”.

Fuente: Consejo Nacional Electoral, 2015. Cálculos propios.

Respuesta social y política a la nueva arquitectura institucional

El recorrido trazado en el cambiante diseño institucional de los CC muestra la búsqueda por parte del gobierno del espacio para el ejercicio de la democracia participativa a través de estos años. Parece evidente que la lógica desarrollada en estos espacios ha estado signada por el escaso conocimiento y claridad que tienen los legisladores sobre la participación y su rol, así como por la implementación frecuente de ejercicios tipo ensayo y error. Por otro lado, los cambios realizados en este ámbito expresan los variados caminos por los que han transitado las relaciones entre el Estado y la sociedad, que han ido de una

perspectiva semiabierta y semiplural, que caracteriza la primera etapa de la democracia participativa, a una semicerrada y excluyente en la etapa posterior, en la que la participación se encuentra limitada a la convergencia con los objetivos y proyecto socialista promovido desde el gobierno.

En esta sección analizamos cómo se ha desarrollado el posicionamiento, relación y articulación de la sociedad con las propuestas de organización de la participación adelantadas por el Estado a través de los Consejos Comunales. Se trata de analizar la respuesta sociopolítica a este diseño institucional.

Uno de los elementos más peligrosos de la perspectiva vigente del gobierno sobre los CC es que los concibe como los espacios legítimos para la participación y expresión de la voluntad popular, de forma tal que las otras organizaciones están obligadas a integrarse a estos espacios perdiendo su autonomía y capacidad de representación de la especificidad de los intereses que le dan sentido, para diluirse en una difusa ‘voluntad general’, definida por el gobierno¹².

12 La Ley Orgánica del Poder Popular, en su Artículo 1, establece que su finalidad es desarrollar el poder popular generando las condiciones “objetivas a través de los diversos medios de participación y organización establecidos en la Constitución de la República” (Venezuela, 2010a: Art. 1); es decir, establecer los mecanismos e instancias de participación que permitan la expresión de dicho poder popular. Por su parte, el Artículo 8 de la misma Ley define las instancias para la participación y expresión del poder popular, a saber, los “diferentes sistemas de agregación comunal y sus articulaciones, para ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y las que, de conformidad con la Constitución de la República, la ley que regule la materia y su reglamento, surjan de la iniciativa popular” (Venezuela, 2010a: Art. 8). Es en este sentido que se establecen los Consejos Comunales y la estructura del Estado comunal como los espacios legítimos para la participación.

Este tránsito ha partido de la promoción de la participación semiautónoma, hasta llegar al control casi absoluto de todos los espacios de participación, mediante la promoción, creación y tutelaje de estos por parte del Ejecutivo. La conformación legal de los CC debe, por Ley, estar avalada por el Ministerio para las Comunas, a través la presencia física de funcionarios públicos, quienes autorizan y validan la primera Asamblea de Ciudadanos que realice el CC. Luego, el CC debe registrarse ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas, para adquirir personalidad jurídica, que es lo que los habilita para recibir recursos y ejecutar proyectos¹³. Una vez cumplidos los pasos anteriores, los proyectos formulados por el CC deben ajustarse al Plan de Desarrollo Comunal y éste a su vez la Ley del Plan de la Patria. *Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*, que tiene como primer objetivo el de garantizar la continuidad y consolidación de la revolución bolivariana (Venezuela, 2013).

Se mencionó solo un ejemplo de cómo una funcionaria del Ejecutivo instó, durante la campaña para el referéndum de la enmienda constitucional de 2009, a los CC a que se dedicaran a trabajar en la campaña del oficialismo, pero además de esta función política, que se le atribuye al CC, están las de fiscalizar y supervisar obras públicas de infraestructura (*La Nación*, 2013), de precios (*Correo del Orinoco*, 2015) y la inspección de procesos de instalación de equipos eléctricos, entre otras (*El Universal*, 2011).

En los últimos años, se observa una tendencia hacia el crecimiento del número de CC; ello a pesar del control que ejerce el Ejecutivo sobre

13 En Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales (s/f) se encuentran algunos formatos para la realización de los distintos procesos que deben cumplir los CC para registrarse y contar con el reconocimiento del Ejecutivo.

estos espacios. Según las cifras publicadas por el Censo de CC realizado por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales¹⁴, hay un total de 40 035 Consejos Comunales constituidos y registrados, distribuidos por todo el territorio nacional¹⁵ (Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales, 2014), como se lo puede apreciar en el Cuadro N.º 4.

Cuadro N.º 4

Número de Consejos Comunales.
Venezuela 2002-2014

Años	N.º Consejos Comunales
Hasta marzo 2006	1 008
Abril 2006 hasta noviembre 2009	30 593
Diciembre 2009 en adelante	10 101
Total	41 702
Censo Comunal de 2013	40 035

Fuente: Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales, 2014
Cálculos propios

Sin embargo, la tendencia hacia el crecimiento del número de CC no parece estar relacionada con el número de participantes en estos espacios. Diversas fuentes muestran un movimiento contrario que indica que en la medida en que aumenta el control sobre los Consejos Comunales,

14 Cambió de nombre en 2013.

15 Este censo también cuantificó 1 401 comunas, 1 294 salas de batalla social y 28 791 movimientos sociales (Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales, 2014).

disminuye la participación de la población. Los estudios de opinión realizados por el Proyecto de Opinión Pública de las Américas (Lapop) muestran que entre 2007 y 2012, la participación en CC ha descendido tanto en número de participantes como en su intensidad (frecuencia de la participación); efecto que no se limita a estos espacios, sino también a otras organizaciones como juntas de mejoras para la comunidad (asociaciones de vecinos), partidos políticos, entre otros (Cuadro N.º 5)

Cuadro N.º 5

Participación en Consejos Comunales y comités de mejoras a la comunidad. Venezuela 2007-2012

Año	% de participación en consejos comunales			% de participación en juntas o comités de mejoras de la comunidad		
	Una vez al mes o más	Una o dos veces al año	Nunca	Una vez al mes o más	Una o dos veces al año	Nunca
2007	27,8	7,7	64,6	25,7	9	65,4
2010	24,5	14,4	61,1	18,9	13,9	67,3
2012	19	10,2	70,8	15,5	12	72,5

Nota: Las preguntas realizadas por el estudio Barómetro de las Américas (LAPOP) incluidas en este cuadro son: "Voy a leerle una lista de grupos y organizaciones. Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de estas organizaciones: una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca: ¿Reuniones de algún Consejo Comunal? ¿Reuniones de un comité o junta de mejoras para la comunidad?"

* Incluye las respuestas de las casillas: "una vez a la semana", más "una o dos veces al mes".

Fuente: El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2007-2012

El Estado venezolano ha desincentivado la participación a través de organizaciones distintas a los CC, negándole legitimidad y dificultando su trabajo.

Simultáneamente al aumento del número de CC y la paralela disminución de la participación, se puede observar un proceso de cooptación de estos espacios por los partidos políticos, de forma tal que quienes tienen la mayor tasa de participación son aquellos ciudadanos que intervienen intensamente en partidos políticos (Cuadro N.º 6). Se observa que 73,6% de quienes participan frecuentemente en partidos políticos, también lo hacen en los CC, y a la inversa, 75,4% de quienes no participan en partidos políticos, tampoco lo hacen en los CC¹⁶.

Cuadro N.º 6

Participación en Partidos Políticos y Consejos Comunales Venezuela 2012

% de participación en Consejos Comunales	% de participación en Partidos Políticos			
	Una vez al mes o más*	Una o dos veces al año	Nunca	Total
Una vez al mes o más*	73,6	28,6	15,1	19
Una o dos veces al año	5,7	35,7	9,5	10,2
Nunca	20,7	35,7	75,4	70,7
Total	100	100	100	100

Estadísticos: Correlación Kendall Tau-B= 0,321; Sig. = 0,000; N=1 486

Nota: Las preguntas realizadas por el estudio Barómetro de las Américas, (LAPOP), incluidas en este cuadro son: "Voy a leerle una lista de grupos y organizaciones. Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de estas organizaciones: una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca: ¿Reuniones de algún Consejo Comunal? ¿Reuniones de un partido o movimiento político?"

* Incluye las respuestas de las casillas: "una vez a la semana", más "una o dos veces al mes".

Fuente: El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2007-2012.

16 El Coeficiente de correlación Kendall Tau-b muestra la presencia de una importante relación.

Un elemento curioso es la disminución del apoyo a la democracia participativa en Venezuela luego de la exagerada promoción realizada por el Estado, especialmente a partir de la promulgación de la primera ley de CC en 2006. El Cuadro N.º 7 muestra que el apoyo al modelo participativo en el país se encuentra muy por debajo del promedio que presenta el resto de los países de la región con una tendencia hacia su reducción.

Es contradictorio que la promoción de la participación tenga efectos inversos, pero esto pareciera estar relacionado con la forma de democracia participativa promocionada; es decir, más que la idea participativa en abstracto, se rechaza la manera específica de su implementación en el país por el Ejecutivo.

Cuadro N.º 7

Apoyo a la democracia participativa. América 2008-2012

Apoyo a la democracia participativa	Promedio		
	País	2008	2010
El Salvador	3,79	3,62	3,89
Nicaragua	3,87	3,37	3,80
Ecuador	3,89	3,27	3,51
Canadá	2,59	3,34	3,50
México	3,49	3,35	3,49
Bolivia	3,68	3,28	3,48
Paraguay	3,48	2,91	3,48
Guatemala	3,71	3,32	3,47
Perú	3,41	3,25	3,40



→

Apoyo a la democracia participativa	Promedio		
	País	2008	2010
Estados Unidos	3,32	3,30	3,38
Honduras	3,26	3,62	3,38
Chile	3,50	2,64	3,24
Panamá	3,62	3,04	3,10
Costa Rica	3,26	2,89	3,08
Brasil	3,04	2,78	3,03
República Dominicana	3,05	2,93	2,98
Jamaica	2,82	2,53	2,98
Colombia	3,66	3,20	2,97
Haití	3,67	-	2,89
Venezuela	2,92	2,80	2,79
Belice	3,62	2,72	2,66
Argentina	2,39	2,60	2,62
Guyana	3,57	2,73	2,62
Uruguay	2,77	2,34	2,56
Total	3,35	3,05	3,18

Nota: La pregunta realizada por el estudio Barómetro de las Américas (LAPOP), incluidas en este cuadro es: Ahora, vamos a usar una escalera similar, pero el número 1 representa "muy en desacuerdo" y el número 7 representa "muy de acuerdo". Un número entre el 1 y el 7, representa un puntaje intermedio. El pueblo debe gobernar directamente y no a través de los representantes electos. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo? Promedio de casos válidos. Cálculos propios.

Fuente: El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2007-2012.

La penetración y tutelaje de la participación y su carácter excluyente impiden que la ciudadanía desarrolle iniciativas participativas autonómicas y diferentes a las propuestas por el gobierno. Ello permea incluso a quienes participan con frecuencia en los CC. El Cuadro N.º 8 muestra que el rechazo a la democracia participativa es mayoritario tanto entre quienes participan en estos mecanismos como entre los que no lo hacen.

Cuadro N.º 8

Apoyo a la democracia participativa según participación en Consejos Comunales. Venezuela 2012

Apoyo a la Democracia Participativa	¿Participa en un Consejo Comunal?			
	Entre 1 y 4 veces al mes*	Entre 1 y 2 veces al año	Nunca	Total
En desacuerdo	56,5	68,7	68,5	66,3
Indiferente	11,4	8,7	13,4	12,5
De acuerdo	32,1	22,7	18,1	21,2
Total	100	100	100	100

Estadísticos: Correlación Kendall Tau-B= -0,094; Sig. = 0,000; N=1 452

Nota: Las preguntas realizadas por el estudio Barómetro de las Américas (LAPOP), incluidas en este cuadro son: 1. Ahora, vamos a usar una escalera similar, pero el número 1 representa “muy en desacuerdo” y el número 7 representa “muy de acuerdo”. Un número entre el 1 y el 7, representa un puntaje intermedio. El pueblo debe gobernar directamente y no a través de los representantes electos. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo? Respuestas agrupadas de la siguiente manera: 1 a 3: “En desacuerdo”; 4: “Indiferente”; 5 a 7: “De acuerdo”.

2. Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de estas organizaciones: una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca: ¿Reuniones de algún Consejo Comunal? ¿Reuniones de un partido o movimiento político?”

* Incluye las respuestas de las casillas: “una vez a la semana”, más “una o dos veces al mes”. Cálculos propios.

Fuente: El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2007-2012.

Es probable que el modelo de democracia participativa impuesto en Venezuela esté en conflicto abierto con la democracia representativa y que a largo plazo exista la intención de sustituirla. Existen referencias del Ejecutivo y de funcionarios públicos dirigidas a darle fundamento a la afirmación anterior cuando señalan, palabras más, palabras menos, que habría que desbaratar las gobernaciones y las alcaldías y transferirles sus competencias y poderes a los CC (El Universal, 2010).

La mayoría de la gente identifica la democracia en general con la democracia representativa, la que goza de una gran estima. Según LAPOP (2012), 87,2% de la población apoya a la democracia, mientras 6,7% es indiferente y 6,1% está en desacuerdo¹⁷. Presentar un sustituto del sistema político sin dar mayores detalles a la población va en detrimento de la idea participativa. Como apunta Przeworski al estudiar las transiciones democráticas: “El problema de la legitimidad ha sido planteado de manera incorrecta. Lo que importa para la estabilidad de cualquier régimen no es la legitimidad de ese particular sistema de dominación, sino la presencia o ausencia de opciones preferibles” (Przeworski, 1986: 86). Se trata de dos procesos simultáneos e independientes: la legitimidad de la democracia representativa y la de la democracia participativa, pero que convergen en un mismo escenario, en este caso, en forma de conflicto. La legitimidad de la propuesta participativa es baja y con tendencia hacia su disminución; en cambio, la de la democracia en general (sin adjetivos) es muy alta.

17 La pregunta es la siguiente: Ahora, vamos a usar una escalera similar, pero el número 1 representa “muy en desacuerdo” y el número 7 representa “muy de acuerdo”. Un número entre el 1 y el 7, representa un puntaje intermedio. La otra pregunta era: puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? Las respuestas agrupadas se ubicaron de la siguiente manera: 1 a 3: En desacuerdo; 4: Indiferente; 5 a 7: De acuerdo (Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), 2007-2012).

El resultado de la confrontación entre un sistema político de amplio apoyo con referencias exitosas en casi todo el planeta y otro sin referencias concretas¹⁸ y presentado de forma ambigua genera incertidumbre en la población y en esta oportunidad los datos señalan que ha sido en detrimento de la democracia participativa.

La convergencia entre los dos modelos de democracia también puede ser no conflictiva e incluso cooperativa. La democracia participativa puede ser un modelo de ampliación y profundización de la democracia representativa. Es necesario “destacar (y rescatar) en el debate académico y político la integralidad y multidimensionalidad de la democracia. El carácter histórico concreto de la democracia realmente existente supone reconocer los aportes del componente liberal (en tanto conjunto de derechos como la libertad de asociación, expresión y la limitación de injerencia estatal) al mismo nivel que el republicano (énfasis en la formación y acción cívicas y la participación) o el socialista (promoción de políticas sociales, defensa de la equidad como condición para la calidad de cualquier democracia, expansión de esta última a procesos del mundo laboral); en tanto los tres legados se entrecruzan (y a menudo enfrentan) en la articulación de un patrimonio democrático común de nuestra civilización” (Chaguaceda y Cilano, 2011: 57).

La tensión que parece amenazar la democracia participativa proviene de prácticas políticas que pretenden borrar el legado democrático venezolano, no sólo en su experiencia representativa sino incluso en sus antecedentes participativos y sustituirlo por otro cuyas referencias no están claras. Se refuerzan las tendencias centralista y estatista que pretenden controlar la participación, así como desconocer espacios

18 “O inventamos o erramos” es la consigna empleada por el gobierno al hacer referencia a la construcción del poder y el Estado comunal definidos como una innovación única y solitaria en el mundo.

políticos de representación en los que se tomaban muchas de las decisiones relevantes para sistema político.

La promoción del Estado comunal libera de controles a las altas esferas de decisión, mientras los espacios comunales de toma de decisiones se vacían de contenido al seguir los lineamientos emanados desde el poder central y juntos repiten, casi de forma intacta, el estatismo autoritario, “término que puede indicar la tendencia general (...) el acaparamiento acentuado por el Estado del conjunto de las esferas de la vida económico-social articulado con la decadencia decisiva de las instituciones de la democracia política y con la restricción draconiana y multi-forme de las llamadas libertades formales” (Poulantzas, 1979: 247).

Pareciera que el Ejecutivo identifica la democracia participativa con la práctica del unanimismo; esto es, diluir al individuo en la masa como única expresión de la voluntad del pueblo, siguiendo la peligrosa idea de la posibilidad de alcanzar la armonía total de la sociedad, en la cual la voz del pueblo es la de la razón y es una sola.

Pareciera que existe una representación social de la democracia participativa que se construye sobre la base de un deseo de ausencia de conflicto, de una sociedad en la que prevalece una armonía de intereses, “puesto que todo el mundo coincide en cuestiones básicas de la política pública, en las elecciones no habrá probablemente oposición y se convertirán en meros mecanismos para garantizar la rotación de las tareas administrativas. De este modo (...) el fin(al) de la política se habrá alcanzado” (Held, 2006: 172).

Comentarios finales

En la primera década del siglo XXI han germinado nuevas experiencias participativas, diseñadas a partir de un modelo de democracia participativa distinto al que se venía practicando en Venezuela. La variedad de las experiencias participativas y su expansión obligan a organizar la política de manera que se entienda a la democracia participativa en un sentido más amplio y que complemente a la democracia representativa. Pero como vimos, esto no es lo que está sucediendo en Venezuela; las prácticas que se llevan adelante en estos espacios no cumplen con la Ley que regula su funcionamiento, así como tampoco cumplen con los objetivos para los cuales fueron creados.

El Estado se ha mostrado institucionalmente ineficiente para lograr que éstos se ajusten a la Ley. Esta ineficiencia podría estar asociada a la incapacidad mostrada por los CC de vincularse con la gestión pública local, a la rutinización revolucionaria de la participación, a las limitaciones propias de estos dispositivos y a los altos niveles de desconfianza que estos espacios generan en sus propias comunidades. Los estudios de caso sobre estos espacios apuntan a que las comunidades se organizan en CC con el objetivo de poder contar con los recursos que otorga el Ejecutivo para mejorar la infraestructura lindante a sus viviendas y los servicios públicos. Es decir, que los intereses comunitarios más apremiantes son los que modulan la participación en estas instancias. La participación en este nuevo micro espacio público no es autónoma; prospera el clientelismo y son un objetivo del discurso político.

La Ley norma una articulación, si se quiere artificial, entre los CC con la administración pública central y descentralizada que trae de la mano innumerables conflictos relacionados con la gobernabilidad, la autonomía, la representatividad y la legitimidad de las acciones políticas que se toman en estos niveles. De todas formas, el funcionamiento de

los CC siempre estará asociado a la idea de la participación: quiénes, cuánto y cómo participan, a la convergencia de los mecanismos representativos y participativos y a las dudas de si con estos dispositivos, la ciudadanía asegura que los resultados alcanzados son los adecuados; si esta participación garantiza resultados óptimos; si la ciudadanía tiene el conocimiento suficiente e información sobre para qué y por qué está participando en estos dispositivos.

Examinando la naturaleza de este espacio creado por el Ejecutivo para el ejercicio de la democracia participativa, observamos que los principios del diseño institucional privilegian que las decisiones se tomen por consenso y no por deliberación, lo que refuerza la perspectiva hegemónica. El riesgo viene dado por la tendencia que tienen estos espacios a convertirse en mecanismos de dominación y control de la participación ciudadana.

En la práctica, los CC interactúan en medio de tensiones que develan intentos re-centralizadores por parte del Ejecutivo y de una nueva manera de interpretar o entender la democracia participativa. La institucionalización de la participación busca, por un lado, establecer mecanismos de control, de apoyo a la gestión administrativa, pero, por el otro, se corre el riesgo de que la sociedad termine por integrarse a la estructura administrativa estatal y pierda la capacidad de control sobre las autoridades. Abandona su espacio propio y pasa a formar parte de la misma instancia a la que debe vigilar. Se está ante formas de relación que vinculan directamente a los individuos y a las comunidades con el Estado a través de mecanismos que no son plurales, que han sido usados con fines político-electorales y como base social y política para la legitimación del régimen.

Los CC se encuentran amenazados por una fuerza que impide su funcionamiento autónomo. La misma tiene origen en el Estado y su concepción sobre la autonomía, que lo ha llevado a desconocer,

deslegitimar y acorralar a todas aquellas formas de participación que no se encuentran alineadas con sus objetivos de gobierno. Como reacción a lo anterior, la sociedad, lejos de participar, abandona los espacios comunales identificándolos como simples extensiones burocráticas del gobierno, imagen que se refuerza a través de la cooptación partidista que se ha hecho de estos espacios.

Como fue revisado en este trabajo, la transición de los CC como instancias de participación han ido de un extremo a otro, comenzando por una concepción en la que eran incorporados en la estructura del sistema nacional de planificación, lo que permitía a las comunidades incidir en las formas de resolución de sus problemáticas. En este caso, se planteaba un equilibrio desigual en el que se corría el riesgo de que la participación se perdiera en la dinámica de la representación. A partir de la Ley Orgánica de los CC de 2009 y del paquete de leyes del poder popular de 2010, se delinea con cierta precisión suprimir la democracia representativa, a través de la construcción de un Estado comunal que desarrollará los mecanismos necesarios dirigidos a inhibir de forma definitiva cualquier posibilidad de autonomía participativa. Así, los CC, lejos de ser los constructores de un poder popular, pasarían a constituir el armazón instrumental que gestionaría las demandas de las comunidades, pero no tendrían trascendencia alguna en el proceso de toma de decisiones públicas ni en el ejercicio del poder.

Finalmente, más allá de la distintas valoraciones que se le puedan atribuir a las acciones desplegadas desde los gobiernos del presidente Chávez, dirigidas a la organización y participación en estos y otros espacios de activación popular para el ejercicio de los derechos sociales e involucramiento en el proceso de decisiones de la gestión pública local, es evidente que ello ha logrado centrar la atención de buena parte de las discusiones y debates académicos sobre la importancia de estudiar y analizar la democracia participativa, su calidad y su relación con la democracia. Pero como lo expresan los resultados de la mayoría

de los estudios de caso realizados sobre estos dispositivos, todavía hay una brecha muy gruesa entre lo que se habla y lo que se hace; es decir, entre la declaración de los derechos, su ejercicio efectivo y sus logros.

El problema de fondo de este paquete de Leyes aprobado entre 2009 y 2010, en cuanto a participación se refiere, es la manera en que se propone organizar el poder local y la forma de entender la participación comunitaria y su reconocimiento o legitimación. Pareciera que la participación en este modelo se limita a los miembros de los diferentes consejos, llamados voceros que apoyan al régimen y demás miembros que integran las comunas y otras organizaciones socio-productivas, quienes serán electos en un parlamento comunal, mas no por todos los ciudadanos, por lo que pudiera decirse que estos voceros serían ‘representantes de representantes’, lo que apunta hacia un modelo de representación acentuada, muy distinto del de la democracia participativa y protagónica planteado en la Constitución de 1999 (Brewer-Carías *et al.*, 2011).

Está claro que este conjunto de leyes tiene la fuerte intención de minimizar los mecanismos de la democracia representativa y eventualmente sustituirla por la democracia participativa, entendida de una forma restringida. Los cambios establecidos en este paquete de Leyes son muy complicados y difíciles de implementar en una sociedad tan estructuralmente heterogénea, compleja y con experiencia democrática como lo es la venezolana. Sin embargo, su análisis deja ver claramente las principales líneas de acción de un proyecto político que se está tratando de construir desde el Ejecutivo. Por otro lado, es importante seguir analizando los impactos que los nuevos dispositivos que se derivan de estas leyes están teniendo en relación con la calidad de la democracia.

Bibliografía

- Arenas, Nelly (2010). El gobierno de Hugo Chávez: democracia, participación y populismo. En Venezuela: ¿más democracia o más populismo? Dante, A. y D. Vázquez (Comp.): 13-94. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) (2007-2012). “Venezuela”. En <http://www.vanderbilt.edu/lapop/venezuela.php>
- Brewer-Carías, Allan *et al.* (2011). Leyes Orgánicas sobre el poder popular y el estado comunal (Los Consejos Comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Carquez, Celina (2014). “El Poder Electoral Comunal aún está por definirse”. En www.el-nacional.com/politica/poder-electoral-comunal-definirse_0_333566836.html
- Consejo Nacional Electoral (2007). “Referendo de la reforma constitucional”. En http://www.cne.gob.ve/divulgacion_referendo_reforma/
- Consejo Nacional Electoral (2010). “Divulgación Elecciones Parlamentarias”. En http://www.cne.gob.ve/divulgacion_parlamentarias_2010/
- Consejo Nacional Electoral (2015). “Comunal”. En http://www.cne.gob.ve/web/estadisticas/index_resultados_elecciones.php
- Correo del Orinoco (2015). “Consejos comunales colaborarán en supervisión de precios en bodegas y abastos”. En <http://www.correodelorinoco.gob.ve/regiones/consejos-comunales-colaboraran-supervision-precios-bodegas-y-abastos/>

- Chaguaceda, Armando y Johanna Cilano (2011). “Democracia participativa versus autoritarismo: confluencias recientes en el progresismo latinoamericano”, *Revista Cuestiones Políticas*, N.º 46:55-81
- Chávez, Hugo (2006). “Aló Presidente N.º 252”. En http://www.alopresidente.gob.ve/materia_alo/25/p--13/tp--32/
- Chávez, Hugo (2010). “Aló Presidente N.º 351”. En <http://www.avn.info.ve/contenido/al%3%B3-presidente-351-ch%3%A1vez-destacaba-organizaci%3%B3n-popular-como-esencia-revoluci%3%B3n> (consultado el 14-10-14)
- El Universal (2010). “Istúriz insiste en desmontar las alcaldías y gobernaciones”. En www.eluniversal.com/2010/10/17/pol_ava_isturiz-insiste-en-d_17A4618453, consultado el 14-10-14
- El Universal (2011). “Consejos Comunales podrán instalar medidores eléctricos”. En <http://www.eluniversal.com/2011/03/28/consejos-comunales-podran-instalar-medidores-electricos>
- Faría, Erika (2009). “Popular para las Comunas y Protección Social: Poder popular se organiza para dar batalla por el sí”. En http://www.mps.gob.ve/safonacc/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=28
- García Guadilla, María (2002). “Actores, organizaciones y movimientos sociales en la Venezuela del 2000: logros, problemas y desafíos”. En *Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*. Ramos, M. (Ed.): 247-273. España: Ediciones Universidad de Salamanca/PDVSA/CIED.
- García Guadilla, María (2004). *El mito de la sociedad civil cívica, democrática y pluralista: el caso venezolano*.
- Iberoamericana. *América Latina, España-Portugal: Ensayos sobre letras, historia y sociedad*, 13:185-192

- García Guadilla, María (2008) “El poder popular y la democracia participativa en Venezuela: los consejos comunales”. (Ponencia presentada en la II conferencia de la sección venezolana de la Latin American Studies Association (LASA)”. Caracas.
- Gómez, L. *et al.* (2010). “Venezuela: democracia en crisis”. En Democracia en la región andina. Maxwell C. y J. P. Luna (Ed.): 31-99. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gómez, Luis (2009). La disolución de las fronteras: Sociedad civil, representación y política en Venezuela. Caracas: CENDES-UCV.
- González Marregot, Miguel (2007). La participación ciudadana desde una alternativa democrática. Lineamientos para la organización popular. Caracas: Serie Dialogo Democrático, ILDIS, Acuerdo Social y Convite.
- Held, David (2006). Modelos de democracia. Madrid: Alianza Editorial.
- Jácome, Francine (2007). “La sociedad civil en Venezuela: tendencias actuales (1999-2006)”. En: Sociedad civil y democracia en América Latina: crisis y reinención de la política, Sorj, B. y M. Darcy de Oliveira (Eds): 207-257. Sao Paulo: CEPS y IFHC.
- Jácome, Francine (2010). “La sociedad civil en el marco de la Revolución Bolivariana y del Socialismo del Siglo XXI (1999-2009)”. En: Hugo Chávez: Una década en el poder, Ramos, F., C. Romero y H. Ramírez (Eds): 69-86. Colombia: Editorial Universidad Del Rosario, CEPI, Observatorio de Venezuela.
- La Nación (2013). “Consejos comunales deben fiscalizar todas las obras”. En <http://www.lanacion.com.ve/infogeneral/consejos-comunales-deben-fiscalizar-todas-las-obras/>

- López, Margarita (2011). Democracia participativa en Venezuela (1999-2010). Orígenes, leyes, percepciones y desafíos. Temas de Formación Sociopolítica 50. Caracas: Fundación Centro Gumilla y UCAB.
- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (2006). “Home”. En www.minci.gov.ve
- Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales (2014). “Comuna”. En <http://consulta.mpcomunas.gob.ve/>
- Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales (s/f). “Formatos”. En <http://www.mpcomunas.gob.ve/formatos/>
- Poulantzas, Nicos (1979). Estado, poder y socialismo. México: Siglo XXI Editores.
- Przeworski, Adam (1986). “Some problems in the study of the transition to democracy”. En *Transitions from authoritarian rule: Comparative perspectives*, O'Donnell, G., P. Schmitter, L. Whitehead (Eds.):47-63. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Real Academia de la Lengua (s/f). “Vocero”. En <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=g5pZZ31a4DXX2FyrEOAX>
- Reyna, Feliciano y Yolanda D'Elia (2011). Situación de los derechos humanos y la democracia en Venezuela ante las recientes medidas legislativas. Papel de trabajo. Caracas: Civilis AC.
- Salamanca, Luis (2003). La sociedad civil venezolana en dos tiempos: 1972-2002, *Politeia* N.º 30: 119-156

Leyes

- Venezuela, República Bolivariana [1999] Constitución Nacional, Gaceta Oficial 36.860
- Venezuela, República Bolivariana [2002] Ley de Consejos Locales de Planificación Pública, Gaceta Oficial Número 37 463
- Venezuela, República Bolivariana [2005] Ley Orgánica del Poder Público Municipal. En http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_regimen_municipal/indice.php
- Venezuela, República Bolivariana [2006] Ley de Consejos Comunales, Gaceta Oficial (extraordinaria) Número 5 806
- Venezuela, República Bolivariana [2009] Ley Orgánica de Consejos Comunales, Gaceta Oficial Número 39 335
- Venezuela, República Bolivariana [2010a] Ley Orgánica del Poder Popular, Gaceta Oficial Número 39 578
- Venezuela, República Bolivariana [2010b] Ley Orgánica de las Comunas, Gaceta Oficial Número 39 578
- Venezuela, República Bolivariana [2010d] Ley Orgánica del sistema económico comunal, Gaceta Oficial Número 39 578
- Venezuela, República Bolivariana [2010e] Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Gaceta Oficial Número 39 578
- Venezuela, República Bolivariana [2010f] Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, Gaceta Oficial (Extraordinaria) Número 5 963
- Venezuela, República Bolivariana [2013] Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, Gaceta Oficial (Extraordinaria) Número 6 118



Jorge Galindo

Cofundador de la plataforma de análisis Politikón e Investigador en el Departamento de Sociología de la Universidad de Ginebra, donde trabaja en el ámbito de Economía Política Comparada. Presenta interés sobre todo en la relación entre crecimiento, redistribución y elecciones políticas hechas por los distintos actores sociales, con especial atención a su posición en la estructura del mercado laboral. También participa como analista político en varios medios, nacionales e internacionales.

Mobilización social y representación política en España: de los indignados a Podemos

Jorge Galindo

El 21 de agosto de 2005, la joven Carolina Alguacil envió una carta al director del diario El País en la cual presentaba el concepto de mileurista: joven (25-34 años), con estudios pero un trabajo por debajo de su cualificación, ganando no más de mil euros al mes (de aquí el neologismo) y pocas expectativas de futuro (Alguacil, 2005). Ahí radicaba la clave: en las expectativas. Mejor dicho, en la falta de las mismas, en la ausencia de un horizonte claro que coincidiese con las promesas heredadas de los padres o formadas durante años de duro estudio.

Durante los años siguientes, esta angustia pasó del orden existencial al político. Los jóvenes y no tan jóvenes españoles comenzaron a expresar al unísono su frustración, concentrada particularmente en la imposibilidad de conseguir un buen trabajo y una vivienda a un precio razonable. Cuando uno paseaba por la Facultad de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, en el campus

de Somosaguas (el mismo lugar donde después nacería la idea de Podemos), se encontraban pegatinas que prometían a los estudiantes (y que el lector disculpe el exabrupto): “no vas a tener casa en tu puta vida” (Leal, 2007). La plataforma V de Vivienda o “Movimiento por una vivienda digna en España”, fundada allá por 2003, era particularmente activa en la capital. Diversas organizaciones, aún bastante atomizadas, intentaban desde mediados de los noventa defender a los jóvenes contra la precariedad firmemente establecida en el mercado laboral español. El conjunto de estas iniciativas reivindicativas apuntaban a la misma idea: muchos no estaban disfrutando de los beneficios de la explosión económica del país.

Paradójicamente, en España la desigualdad llevaba estable años, e incluso con reducciones puntuales durante la primera década del presente siglo. Gran parte de estas disminuciones se debía a la fabulosa tasa de crecimiento del PIB, alimentada por un flujo excepcional de crédito barato que se dirigía, sobre todo, al sector inmobiliario. A través de recortes en el número de desempleados, la burbuja ayudó a disminuir las diferencias entre ricos y pobres (Bonhomme y Hospido, 2012), pero al mismo tiempo dejó a una generación entera con unas expectativas ilusorias, imposibles de mantener en circunstancias normales.

Después, la burbuja saltó por los aires, y con ella la resistencia de la arquitectura europea a los vaivenes políticos y económicos y la confianza de los ciudadanos en las instituciones patrias. El proceso de deterioro de confianza alcanzó su cénit en la tercera semana de mayo de 2011. Esos días y los meses subsiguientes fueron testigos de protestas masivas y permanentes en todas las ciudades de España; protagonizadas sobre todo por jóvenes tan educados como desencantados, unidos a colectivos altamente movilizados y politizados desde antes de la crisis. El grito común era inconfundible: “no nos representan”. Pero la coalición (una versión ampliada de la que protagonizó las quejas frente a la burbuja antes de 2007) no se sostuvo más allá del final del año. Los

indignados que llamaron la atención de todo el mundo se disolvieron como un azucarillo en las elecciones generales de noviembre de ese año, que dieron la victoria por mayoría absoluta a la derecha encarnada por el Partido Popular.

El 25 de mayo de 2014, la situación electoral era muy distinta. Podemos, una nueva plataforma con menos de seis meses de vida formal y apenas un año de recorrido mediático, se alzaba con una cantidad de votos que ninguna encuesta fue capaz de prever. Desde entonces no ha hecho sino crecer con la vista puesta en las siguientes elecciones generales, a finales de 2015. Muchos han visto en Podemos precisamente la respuesta a ese clamor por una (nueva) representatividad dentro del sistema de partidos, tres años después de mayo de 2011.

El vínculo entre estos tres puntos en el tiempo (2005, 2011 y 2014) puede ser, efectivamente, interpretado como de oferta y demanda electoral (Mainwaring, 1998). Por definición, la petición de recambio político no estaba, no podía, estar cubierta por las organizaciones existentes cuando la protesta se centraba precisamente en la actitud, en la mera existencia de las mismas (“no nos representan”, “no les voten”). Este es el famoso eje “nuevo-viejo” que desde los círculos (y nunca mejor dicho) afines a Podemos, se postula como nuevo heurístico fundamental para entender la dinámica política española. Pero esta diferenciación puede y debe ser analizada con mayor detalle para entender qué significa exactamente “nuevo” y por qué Podemos es y no es, al mismo tiempo, una respuesta enteramente satisfactoria para las demandas expresadas por amplias capas de la sociedad española.

La relación de Podemos con las demandas más perentorias de la sociedad española se articula en torno a dos contradicciones que no son inmediatamente evidentes al observador casual: por un lado, la formación afirma y se comporta como abanderada de los excluidos del

sistema, los perdedores económicos e institucionales. Sin embargo, su base de votantes parece alejarse bastante de este perfil y se halla mucho más cerca de la de un ciudadano con un nivel de renta y de formación en, o por encima de, la media, y desde luego más activo e informado políticamente que el conjunto de los ciudadanos. Éstos son, en cualquier caso, perdedores con respecto a las expectativas que se habían generado durante la etapa de crecimiento. Pero no son las clases bajas ni medias-bajas. Con ello, las promesas de empoderamiento global y economía “para todos” resultan en una credibilidad relativa.

Además, la idea de incrementar la horizontalidad en la toma de decisiones políticas, reduciendo el poder de cúpulas, elite, dirigentes, etc., era una parte muy importante en el acuerdo fundacional de Podemos, entre ciudadanos con las expectativas perdidas y activistas de raigambre. La propia idea de “casta”, tan repetida por los líderes del partido, puede ser entendida precisamente como una acusación hacia una manera de gobernar que no tenía en cuenta a la “gente corriente” (por emplear otro vocablo habitual en sus discursos).

Estas dos contradicciones fuerzan a Podemos a mantenerse sobre un acuerdo extremadamente ambiguo de sus bases y votantes. Los fundamentos de la coalición no son las preferencias de los ciudadanos que salieron a la calle en 2011, ni de aquellos que se lamentaban de su pobre futuro en 2006, ni mucho menos de quienes han salido perdiendo durante la actual crisis. No: hoy por hoy, el fundamento de la coalición es la puesta en común de una demanda contra el *statu quo*. Dicha demanda funciona como un espejo que refleja los intereses, más o menos formados, de cada individuo y de cada grupo. Parece lógico esperar que esta situación deje de ser sostenible a medida que Podemos se convierte en un jugador con poder de veto dentro del sistema institucional español, y puede proponer, oponerse o incluso aprobar ciertas reformas. Cuando deba tomar decisiones y responder

a la auténtica forma caleidoscópica de las demandas que la sociedad española arrastra desde hace años, será cuando los términos del contrato firmado entre partido y votantes deba concretarse. Dado el sustrato social, político y económico del núcleo de la formación parece poco probable que la búsqueda radical de la igualdad de ingresos sea el eje de una hipotética política de gobierno impulsada o condicionada por Podemos. Hablamos de una estrategia paradójica, de lucha contra el *establishment* pero sin grandes acciones redistributivas.

Para comprender el proceso que lleva desde la reivindicación hasta el triunfo electoral y los dilemas en que todo el proceso se encuadra, hay que comenzar por comprender el contexto europeo y español en el que emergen las demandas ciudadanas. A continuación es necesario especificar por qué no encontraron cabida hasta el surgimiento de Podemos, así como establecer las conexiones (y la falta de las mismas) entre la calle y los despachos de la nueva formación. Este encuentro entre oferta y demanda en la arena electoral da pie a recabar datos para confirmar la hipótesis esgrimida, y terminar con una conclusión que mira al futuro.

Los problemas y las demandas

Los partidos occidentales llevan años perdiendo pie: los grupos ideológicamente cohesionados, con intereses definidos, claramente articulados y organizados alrededor de asociaciones estables llevan mucho tiempo en dilución (Mair, 2006). Sindicatos, iglesia, plataformas empresariales, los partidos de masas mismos, están dejando de ser el lugar central de socialización política. Con ello, las preferencias de sus miembros pierden constancia y previsibilidad. Son sustituidas por un “vacío”, en palabras de Pablo Simón (2014) y José Fernández-Albertos, cuyos contornos quedan vagamente definidos por preferencias más

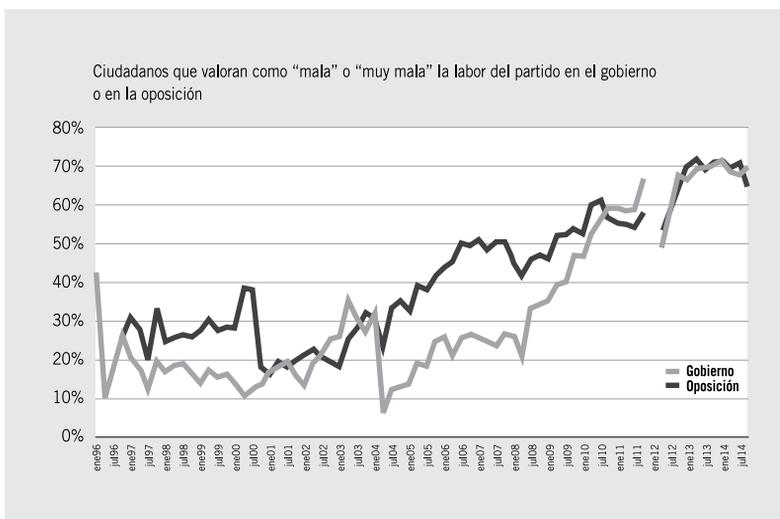
volátiles y afiliaciones cambiantes. No hay espacio aquí para analizar en profundidad las causas de este cambio estructural. Deberá ser suficiente apuntar que la desindustrialización de la economía y la consiguiente generalización del trabajo en el mundo de los servicios hizo más difícil para sindicatos y formaciones socialdemócratas mantener fuertes vínculos con los asalariados, su fuente de apoyo tradicional. El proceso de secularización fue un factor de erosión de los organismos que mediaban entre los partidos católicos y conservadores y sus bases de votantes. La reconfiguración de las desigualdades, la incorporación de la mujer al mercado laboral, el incremento de los flujos migratorios o el agrandamiento de las diferencias generacionales se suman a la emergencia de nuevos problemas (como el cambio climático, por poner el ejemplo más significativo) para segmentar a las sociedades de una manera distinta y cambiante. Las formaciones socialdemócratas y liberal-conservadoras dominantes en el panorama político se hallan cada vez más huérfanas de herramientas para responder a estos nuevos retos.

En España, este cambio en la relación entre representantes y representados tiene sus particularidades. Para empezar, los principales partidos surgidos de la Transición hacia la democracia son formaciones considerablemente cerradas, jerarquizadas y, en general, poco responsivas a los cambios en la sociedad (Politikon, 2014). Las cúpulas facilitan muy poca competencia interna y, ante castigos claros por parte del electorado, el proceso de reconsideración de liderazgo que suele abrirse tiende a estructurarse en torno a viejas lealtades, muchas veces relacionadas fuertemente con la posición pasada o esperada de cuadros medios de los partidos dentro de las administraciones públicas dado que sus cargos dependían y dependen del político electo de turno. No se premia, por tanto, al talento o a la cercanía a las demandas ciudadanas. Tampoco se castiga el alejamiento o la torpeza.

Por otro lado, los grupos de articulación de intereses y preferencias ya eran escasos antes de que comenzase su proceso generalizado de erosión: la llamada sociedad civil no es un punto fuerte de la democracia española como lo demuestra su baja tasa de asociacionismo (por ejemplo, según datos del Instituto Nacional de la Juventud, quitando las de carácter deportivo, solo un tercio de los menores de 30 años pertenecen a alguna asociación). Resulta natural, por tanto, que los ciudadanos se sintiesen huérfanos de representantes ya desde antes de que explotase la crisis. El Gráfico N.º 1 muestra cómo la valoración de los principales partidos (PP y PSOE, alternándose en el gobierno y en la oposición desde 1982) venía cayendo desde hace más de una década.

Gráfico N.º 1

Caída en la valoración de los principales partidos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas correspondientes a los barómetros mensuales entre octubre de 1996 y octubre de 2014.

La “oferta” electoral fuera de socialdemócratas y liberal-conservadores ha venido siendo, además, escasa: Izquierda Unida era y es una coalición dominada por el antiguo partido comunista, aquejado por los mismos problemas de rigidez que los partidos dominantes. Los partidos regionalistas y nacionalistas catalanes, vascos, gallegos, etc. tienen una vocación que, por razones obvias, no alcanza el nivel estatal. Unión, Progreso y Democracia (UPyD) resultó un experimento de corte social-liberal que ha intentado hacer precisamente del eje nacional su principal activo, con escaso éxito. El nacimiento y crecimiento de otros partidos es raro, sea porque los existentes han demostrado una gran capacidad para cooptar las administraciones, los medios, los sindicatos, las patronales y otros organismos; sea porque el sistema electoral establece importantes barreras de entrada a cualquier nueva formación que intente establecerse a nivel nacional: se necesita un gran número de votos para romper el duopolio PP-PSOE o la fuerza de las formaciones regionales con un reparto de escaños por provincia que no está basado en derechos de población tanto como de territorio. Este sistema, negociado durante la Transición para fortalecer a los partidos frente a la dictadura moribunda, muestra ahora su agotamiento

Y lo muestra porque es en este contexto que la burbuja primero y la crisis después alcanzan al país. Como se observa en el Gráfico N.º 2, el paro, la economía en general, la corrupción y los propios partidos como problema han centrado las mentes de los ciudadanos desde 2008.

Gráfico N.º 2

Principales problemas para los españoles



Fuente: Elaboración a partir de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), específicamente con los barómetros mensuales desde septiembre de 1993 hasta noviembre de 2014.

Un 25% de desempleo desde 2010 y una desigualdad creciente son los motores principales de la dimensión económica de la preocupación. Sin ser los ricos cada vez más acaudalados, los pobres y la clase media-baja se está quedando atrás, de manera que es España el país de la OCDE donde más se han incrementado la desigualdad durante la presente crisis (*Cinco Días*, 2014)¹. Por otro lado, las nuevas generaciones

¹ Datos de la OCDE accesibles en el informe periódico de desigualdades que publica la misma organización (OECD, 2014).

que esperan entrar a formar parte de la clase media gracias a sus estudios se ven ahora en una situación potencialmente peor a la de sus propios padres. La correa de transmisión que conecta estos problemas expresados con el descontento político es el hecho de que se percibe que ni PP ni PSOE han sido capaces de hacer nada por cambiar esta situación. En lugar de asumir la necesidad de contención en el gasto y reformas estructurales y pedir a cambio un estímulo fiscal y monetario proveniente del corazón de Europa, estos partidos han preferido asumir la austeridad con una pose de responsabilidad impuesta empleando a Bruselas o a los “especuladores” como chivos expiatorios, con escasos intentos de cambios en la Unión Europea hacia una mayor integración o de redistribuir el coste de la crisis de una manera equitativa. Esta estrategia no ha hecho sino consolidar la percepción de convergencia programática entre los grandes partidos por parte de los ciudadanos, reforzando la imagen de cartelización de PP y PSOE (Katz y Mair, 1995).

El lado institucional de la preocupación está, por su lado, íntimamente relacionado con la corrupción. Los últimos años han sido tiempos de escándalos, de desmantelamiento de redes clientelares y de “destape” de grupos formados por políticos y empresarios que operaban sobre todo (pero no solo) a nivel municipal y regional dentro del marco de la burbuja inmobiliaria, muchas veces con la pasividad de los votantes. La ciudadanía demanda ahora un cambio hacia una mejor gestión de lo público, pero percibe que los partidos tradicionales no están haciendo reformas suficientemente profundas (o no son creíbles en cuanto a sus compromisos).

Mientras la vertiente económica recoge en volandas la creciente exasperación de muchos jóvenes en los años de la burbuja y lo pone en un marco de deterioro brutal de expectativas de prosperidad, el aspecto institucional viene a consolidar la idea de que existe una especie de grupo de individuos separado del resto que no actúa sino por sus propios intereses. Por ello la demanda se centra en el rechazo de las formaciones políticas dominantes: en una frase, el “no nos representan” de los indignados. Esta negación debe interpretarse en

su doble vertiente: traducido a la percepción de quien protesta, no pueden representarnos porque sus herencias históricas, sus deudas con las clases dominantes y su relación con el contexto europeo les impide seguir nuestras necesidades. Y no quieren representarnos porque hacerlo significaría renunciar a una serie de privilegios que han mantenido hasta hoy. Tal era y es la visión sostenida por una gran parte de la población; independientemente de su validez como diagnóstico, parece claro que está siendo muy real en sus consecuencias.

Aunque no fue así desde el principio. Los mismos límites del sistema político español que dejaban fuera de juego a nuestros partidos hacían lo propio con la articulación de la protesta ciudadana. Una observación detenida de lo que pasó en la Puerta del Sol entre el 15 y el 22 de mayo permite identificar que el principal nexo de los que allí estaban (en cuerpo o en alma) junto o en el 15M era precisamente, pero también únicamente, el rechazo del *establishment* definido de una manera vaga. En cuanto se intentaba llegar a un acuerdo más elaborado, enunciando ya no preferencias sino simplemente orden de importancia de reformas, la coalición se deshacía. Como además la forma de llegar a consensos era tan importante como el fondo, y la unanimidad asamblearia era consustancial al movimiento bajo el punto de vista de muchos, los bloqueos en la negociación y en la discusión eran constantes. La falta de organizaciones independientes de los partidos, y el rechazo total de la relación con los mismos por miedo a fagocitación impedían llegar a puntos de encuentro algo más sólidos. Por tanto, el 15M solo funcionaba cuando era atacado (física o verbalmente)². Y dejó de funcionar a nivel masivo cuando los ataques cesaron.

2 En este sentido, un caso bastante ilustrativo es la relación que se estableció entre los manifestantes de Barcelona en Plaça Catalunya y Felip Puig, responsable del gobierno autonómico encargado de la seguridad. Un relato puede encontrarse en *El País*, 2011.

Muchos dirán que el trabajo de la indignación siguió “en los barrios”, utilizando su propia expresión. Sin embargo, cabe pensar que éstos fueron en su mayoría personas que ya estaban activas políticamente antes del 15M, que sí contaban con preferencias claramente elaboradas y una agenda a cumplir.

Aquellos que se incorporaron, lo hicieron a las (escasas) redes existentes, que de nuevo quedaron en un estado de reposo relativo mientras el peso de la protesta recaía en movimientos antiausteridad manejados desde instancias más tradicionales (sindicatos, trabajadores públicos de la sanidad y de la educación, etcétera). Pero la demanda seguía existiendo.

La oferta y el éxito

La ventana de oportunidad era clara para quien quisiera verla. Morgan (2011) destaca tres factores para explicar el surgimiento de partidos anti-*establishment*: una convergencia aparente de las políticas de las principales formaciones, el dismantelamiento de sistemas corruptos con amplias redes clientelares, y una escasa incorporación de los ciudadanos al sistema político a través de organismos intermedios. Podemos es una respuesta desde arriba precisamente ante la falta de articulación de base, que responde como alternativa absoluta a la corrupción y a la indistinción entre las políticas existentes.

“Desde arriba” porque se trata del proyecto ideado y liderado por un grupo de expertos universitarios en Ciencias Sociales, unidos en torno a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (Bécares, 2014). En un cierto momento, este núcleo se alía con las derivaciones más activistas del 15M, personificadas en agrupaciones que, casi siempre, ya existían desde antes de la

crisis. El ejemplo más claro es el partido Izquierda Anticapitalista (antes Espacio Alternativo), organización de corte marxista (pero no doctrinaria) que, tras casi dos décadas de trabajo dentro de Izquierda Unida, pidió en 2014 el voto para Podemos en las elecciones europeas aportando incluso uno de los candidatos, que entró como miembro del Parlamento.

Más en general, en su inicio, Podemos se constituye como un acuerdo entre activistas interesados en los cambios estructurales tanto en la forma como en el fondo de las políticas, y sociólogos y politólogos dispuestos a seguir una estrategia de “leninismo amable”, según las propias palabras de Juan Carlos Monedero (Corduña, 2014), profesor en la UCM y promotor de la plataforma: el asalto al poder desde la vanguardia informada que articula una equivalencia de demandas entre una mayoría de miembros de la sociedad. Las condiciones de ese acuerdo se basan, en principio, en una indefinición que no es sólo una necesidad que se deriva del intento de consolidar un electorado amplio, sino un elemento central en la construcción de dicho electorado y del relato del partido como proceso participativo.

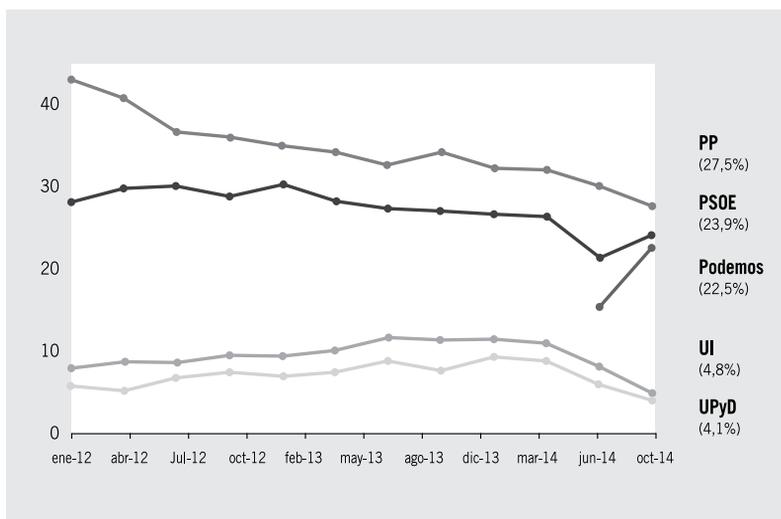
La búsqueda, por el momento, parece fructífera. Las elecciones europeas ofrecían un contexto favorable para la irrupción de Podemos: unas barreras de entrada más modestas que en los comicios generales, un voto habitualmente menos cargado de estrategia y más de expresividad dado el alejamiento del nivel con respecto al ciudadano, centrado en el castigo a los partidos dominantes.

La utilización de Pablo Iglesias como cabeza de cartel es de manual electoral clásico: tras una intensa actividad mediática con la cual se da a conocer ante el conjunto de los españoles como “azote” de las posiciones más tradicionales, su cara se convierte en la imagen de la papeleta electoral. La estrategia, si bien agresiva y eminentemente dirigista, también se revela como exitosa cuando Podemos alcanza

un inusitado 8% de los votos, muy por encima de las más optimistas previsiones. Tras seis meses de campaña permanente, ninguna encuesta del país le otorga menos del 20%³.

Gráfico N.º 3

Estimación de voto del CIS en elecciones generales



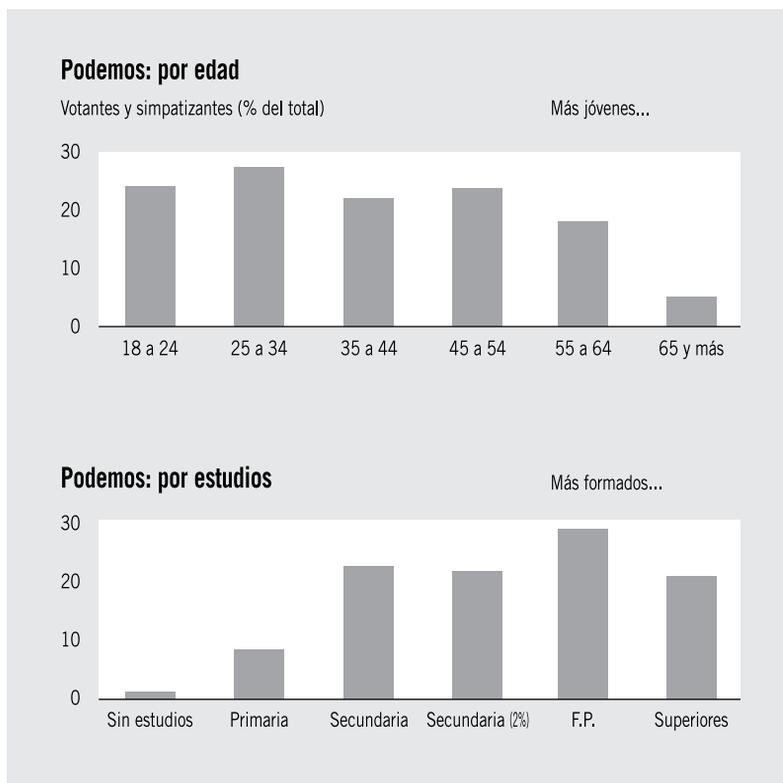
Fuente: Kiko Llaneras para politikon.es con datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (2014).

3 Además de los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas ofrecidos en el Gráfico N.º3, se puede comprobar los resultados que Podemos ha venido obteniendo en los sondeos de organizaciones demoscópicas privadas tales como Metroscopia en Gadea, 2014.

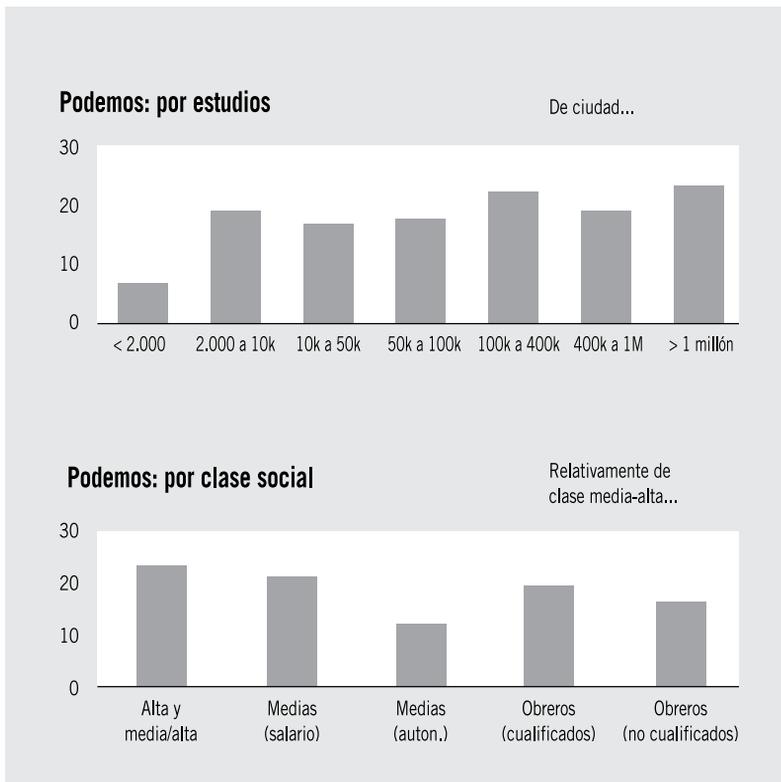
Según los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) para octubre de 2014, los rasgos que distinguen a los simpatizantes de Podemos son los siguientes: más jóvenes y de mediana edad que viejos; con niveles de estudios iguales o superiores a la media; y escasamente miembros de las viejas clases medias (autónomos, comerciales) o de las clases más bajas. El Gráfico N.º 4 ofrece el soporte estadístico para estas apreciaciones.

Gráfico N.º 4

Apoyo a Podemos según sociodemográfico



→ **Gráfico N.º 4**
Apoyo a Podemos según sociodemográfico



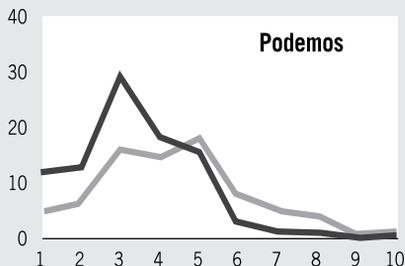
Fuente: Kiko Llaneras para politikon.es con datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (2014).

Es importante destacar que el perfil de apoyo ha evolucionado desde mayo, cuando el 8% de votos recogidos por la formación parecía mucho más claramente escorado hacia los jóvenes con estudios. El núcleo inicial, netamente correspondiente con esa coalición de activistas y “jóvenes perdedores de expectativas” de la que se hablaba al principio del capítulo, ha venido ampliándose de manera concéntrica. Con ello también se ha moderado el perfil ideológico del votante de Podemos. El Gráfico N.º 5 muestra la distribución ideológica de los simpatizantes de las principales formaciones en España según una escala de autoubicación. Podemos se sitúa en un punto intermedio entre IU y el PSOE, bebiendo apoyos de lo que cada vez más se parece al centro de gravedad de la política española.

Gráfico N.º 5

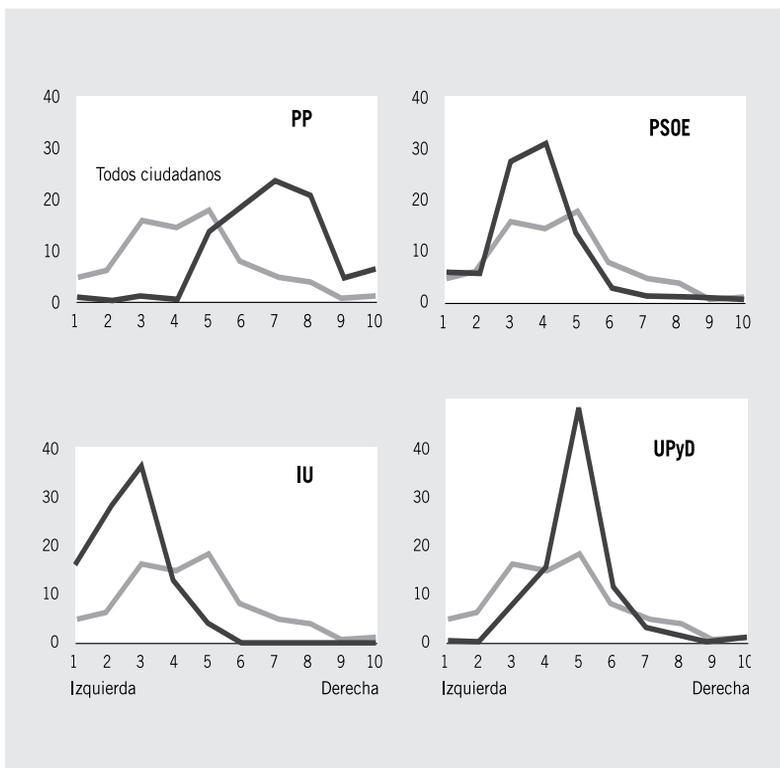
Ideología de los simpatizantes de cada partido

Distribución de quienes tienen intención de votar/simpatizan con cada partido, según su autoubicación ideológica en izquierda (1) y derecha (10).



El perfil del votante de Podemos es el que más se parece al del conjunto de españoles.

→ **Gráfico N.º 5**
Ideología de los simpatizantes de cada partido

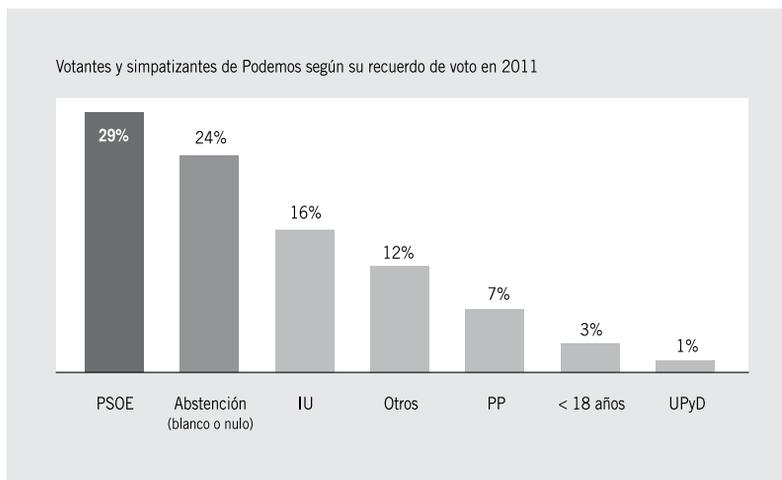


Fuente: Kiko Llaneras para politikon.es con datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (2014).

De hecho, es de los comunistas y de los socialistas de quienes más parecen estar recogiendo nuevas simpatías, además de la abstención, desde Podemos. En el Gráfico N.º 6 puede apreciarse cómo casi la mitad de los simpatizantes de la formación de Iglesias estaban antes cerca de IU o del PSOE.

Gráfico N.º 6

Origen de los apoyos a Podemos

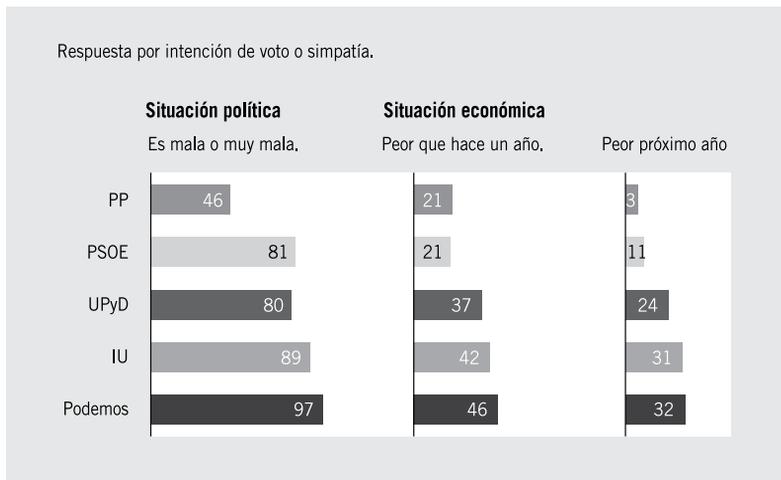


Fuente: Kiko Llaneras para politikon.es con datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (2014).

Estos datos nos hablan de una propuesta ideológica que, pese a basarse en la ambigüedad y en una aparente transversalidad de demandas, tiene una base netamente de izquierda, que tiende hacia la juventud y hacia los niveles de renta y educación, si no altos, desde luego no marginales ni excluidos. Este es el nicho natural donde ubicar una suerte de acuerdo entre desencantados, perdedores de expectativas y activistas que no se sienten cercanos a las (más bien percibidas como viejas) propuestas de IU. Lo que realmente une a todos estos perfiles es el diagnóstico crítico de la situación, como se aprecia en el Gráfico N.º 7.

Gráfico N.º 7

Simpatizantes de Podemos como los más críticos con la situación actual

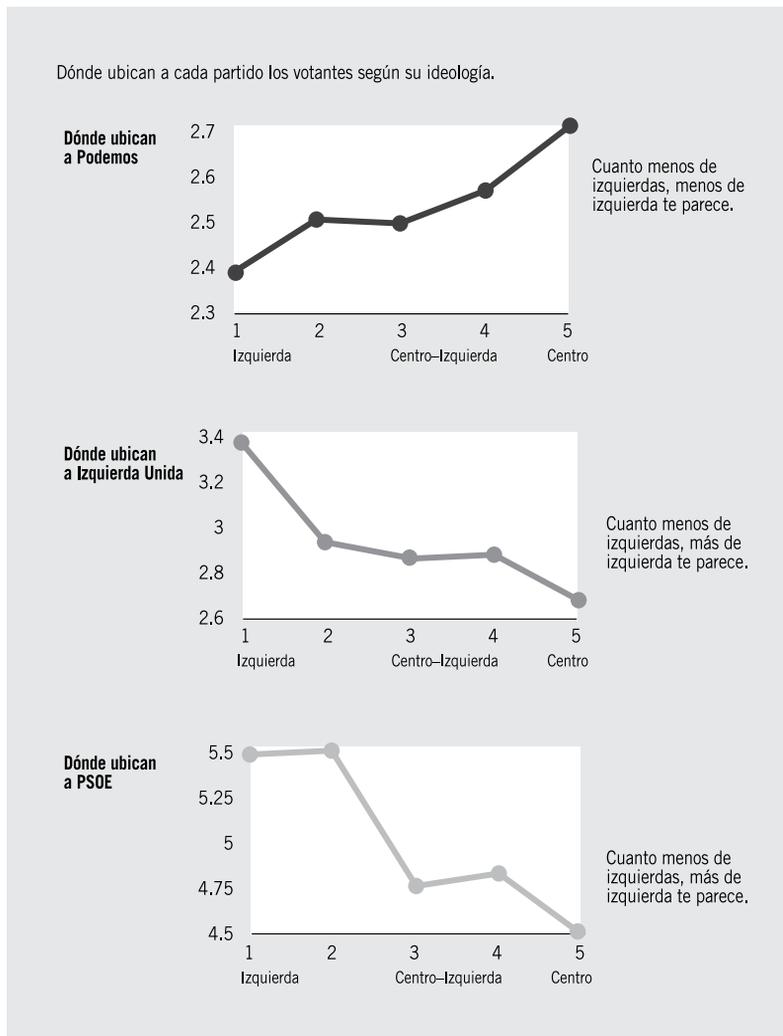


Fuente: Kiko Llaneras para politikon.es con datos del Centro de Investigaciones Sociológicas, 2014.

Así, Podemos se consolida como un “camaleón ideológico” en las palabras de Fernández-Albertos (2014a). El Gráfico N.º 8 expresa claramente esta capacidad de mutación. Al preguntar a los votantes en qué punto de la escala ideológica ubicarían a cada partido según sus propuestas, el PSOE es situado más a la izquierda por los votantes más moderados e IU más a la derecha por los más radicales. Sin embargo, Podemos es colocado en un punto más moderado por los más moderados, y viceversa.

Gráfico N.º 8

Capacidad de Podemos de aparecer como ideológicamente cercano a sus votantes potenciales



Fuente: Kiko Llaneras para politikon.es con datos del Centro de Investigaciones Sociológicas, 2014.

Podemos es, por tanto, la única formación potente a la izquierda del arco que tiene en sus manos la posibilidad de consolidar una coalición relativamente transversal. Es necesario subrayar de nuevo la provisionalidad de estos datos, pero, a la vista de los mismos, parece inevitable concluir que, efectivamente, el hilo que une el desencanto y las protestas en España con este nuevo partido es uno de oferta y demanda. Sin embargo, un análisis cualitativo más detallado de la situación pone de relieve las contradicciones a las que se enfrenta este exitoso comienzo, poniendo en duda la funcional relación entre potenciales representantes y representados.

Decepción medida y contradicciones entrevistas

Como se ha indicado al principio del capítulo, Podemos es un partido que nace a la búsqueda de un electorado masivo a la vez que con una base de apoyo proveniente del activismo de izquierdas y, lo que es más determinante, democratizador. La exigencia de horizontalidad en su organización y en la toma de decisiones es difícilmente articulable con las necesidades propias de un partido político que ha de operar en el “vacío” para maximizar sus votos en unas elecciones relativamente cercanas: comunicación unificada, claramente teledirigida en redes sociales y medios de masas, mensajes claros y simples, acción coordinada. Esta contradicción se expresa en la doble alma organizativa que, parece, se aloja en la formación.

En un primer momento, Podemos nació como un discurso y como una propuesta abierta y asamblearia. El discurso era muy sencillo, lo suficiente como para incluir a muchas sensibilidades: existe una “casta” formada principalmente por los políticos de los partidos dominantes en

España, así como por ciertos empresarios y oligarcas, que bloquea el avance del bienestar del resto de la “gente”, que son todos los demás simple y llanamente. El objetivo de cualquier proyecto de renovación política debe ser precisamente ofrecer el poder a la “gente” y quitárselo, lógicamente, a la “casta”.

Respecto a la dimensión de toma de decisiones, el movimiento se autodenominaba (y aún lo hace) “método” antes que como cualquier otro concepto con reminiscencias monolíticas, y su unidad fundamental eran los “círculos” que, divididos por regiones, por ámbitos laborales o por cualquier otro criterio, iban naciendo y creciendo en torno a la discusión constante sobre la organización y sobre el futuro del país. De hecho, estos círculos se han constituido como auténticos espacios de socialización política donde diversas facetas de la identidad se dan cita. Sin embargo, al mismo tiempo, la cara visible de la estructura emergente siempre ha estado bien centrada en un puñado de nombres, que eran quienes manejaban y hacían crecer el capital político y simbólico de Podemos alrededor de España. A la hora de la fundación formal del partido, la tensión entre las dos almas fue evidente para todos, dentro y fuera del proyecto. En el llamado Congreso de Vistalegre, es cierto, se empleó un sistema de toma de decisiones transparente cuando es comparado con el del resto de partidos en España. También es verdad que casi todo fue sometido a votación directa, telemática y abierta, comenzado por el liderazgo mismo. Pero no es menos verdad que la lista victoriosa lo fue con una mayoría abrumadora, como también ganaron sus propuestas sobre organización y elaboración del programa, concentrando asimismo el poder sobre estrategia electoral, composición de la Ejecutiva (sin sistema de cuotas alguno) y futuros procedimientos de votación. El resultado es que la cúpula de la Complutense, encabezada por Pablo Iglesias, disfruta hoy de un poder casi ilimitado, sin cuestionamiento aparente.

Al mismo tiempo, subsiste dentro y alrededor de Podemos una red de activistas con un alto potencial de decepción generado por una estructura vertical de ordenación de prioridades y definición programática. Más aún: en tanto que una parte sustancial de los ciudadanos esperan no solo una renovación de rostros sino también metodológica (si bien hasta ahora no se ha articulado ninguna alternativa clara al sistema actual), una repetición de los esquemas clásicos de la política partidista puede llegar a decepcionarles también a ellos.

Hasta ahora las tensiones generadas por esta dualidad interna no han pasado de discusiones en la zona gris entre lo público y lo doméstico. Sin embargo, parece lógico suponer que las cosas serán muy distintas si en algún momento el partido no se encuentra en un punto tan alto de popularidad como lo está hoy día. La razón es sencilla: cuando las ganancias políticas de todos los actores en liza pueden resultar tan elevadas como lo son hoy para Podemos, los incentivos para mantener la discusión interna dentro de un orden son elevados. Dicho de otra manera: mientras la posibilidad de cambio y éxito sea real, el sacrificio temporal de ciertos puntos referentes al método de la toma de decisiones es asumible. Pero, por definición, en una democracia, la victoria no es constante. Así que el valle llegará tras la cima.

De hecho, Podemos ya se ve ante una decisión de cara a las próximas elecciones autonómicas y municipales (que tendrán lugar en mayo de 2015) que hace imposible evadir el dilema organizativo. Mientras muchos activistas de base esperaban emplear el impulso de la nueva plataforma para provocar vuelcos electorales en los feudos regionales, la cúpula del nuevo partido ha sido mucho más cauta y por el momento no parece dar signos de querer acudir a todos estos comicios. La tensión es la misma que la descrita más arriba, solo que ahora se da bajo el paradójico marco del “morir de éxito”: en tanto exista una iniciativa de “emprendedores políticos” desde arriba, Podemos no dispone de

implantación territorial amplia ni homogénea, y, por tanto, concurrir a un gran número de elecciones que se basan precisamente en la presencia sobre el terreno pondría en riesgo tanto su imagen impoluta de victoria y cambio como la rigidez en que se encuadra actualmente su mensaje. Pero Podemos es también la esperanza y el esfuerzo de muchas personas que esperan que ese cambio suceda no solo en Madrid, sino en sus pueblos, ciudades y comunidades. Para ello quieren hacer uso de la flamante marca morada. Por el momento, esta tensión se ha resuelto con el surgimiento de partidos “de base” que comparten el nombre Ganemos (Ganemos Madrid, Ganemos Barcelona, etcétera). Las nuevas organizaciones son coaliciones heterogéneas de ciudadanos con deseo de cambio y activistas de base, al igual que el Podemos original. Mantienen con éste una tenue y ambigua relación que es distinta para cada iniciativa pero que, en general, el segundo no se atreve a concretar demasiado. El discurso también varía ligeramente de uno a otro (lo cual hace que la “matriz” no quiera asumir tal papel).

Precisamente la variación en el discurso de Podemos conforma la segunda dimensión de contradicción para el nuevo partido, unido al problema entre horizontalidad y verticalidad. Se ha insistido desde un inicio en que la idea central de este proyecto era la de ofrecer una plataforma, un “método”, una posibilidad de cambio a ciudadanos que así lo deseaban. Por eso mismo el programa de acción se ha mantenido en los términos más ambiguos posibles, siempre centrado en la dimensión de equiparar demandas antes que en la de intentar formar una coalición política al uso, con preferencias similares sobre las que elaborar una serie de políticas, reformas, etcétera. El votante potencial ha identificado a Podemos, hasta ahora, como algo cercano a sus preferencias ideológicas, pero siempre dentro del ámbito de la izquierda. Este acotamiento se ha ido reduciendo hasta ocupar un punto central dentro de la mitad siniestra del espectro, y, por el momento, parece que ahí ha alcanzado su límite de transversalidad.

La ambigüedad de las propuestas no da, a día de hoy, más de sí. Ya incluso en este punto, y tras la elección de Pablo Iglesias como Secretario General y la consolidación formal del partido tras la reunión en Vistalegre, la concreción es demandada de manera perentoria por medios, adversarios y posibles simpatizantes. Ciertos movimientos se han realizado en este sentido. En las primeras semanas de diciembre de 2014 los economistas Vicenç Navarro y Juan Torres López presentaron un “documento de trabajo” con propuestas económicas que, en cualquier caso, eran sometidas a debate por parte del entorno de Podemos; dentro de este documento, así como de las declaraciones realizadas por Pablo Iglesias en los días posteriores, se advierte una cierta moderación del tono con respecto a propuestas económicas específicas, tales como la renta básica universal o la auditoría de la deuda pública del Estado. Sin embargo, estos cambios se producen siempre dentro del marco de interpretación de la “casta” contra la “gente”, con una ambigüedad calculada para no romper en ningún caso el equilibrio en que se encuentran los distintos grupos que apoyan, o consideran apoyar, a la formación.

En tanto que el punto de encuentro de todos ellos no son las clases más bajas sino los grupos sociales con niveles de renta media, un proceso de empoderamiento y redistribución significativo no aparece dentro de la agenda inmediata de Podemos, que acaso habla (e insistentemente) de la necesidad de medidas de “urgencia”, mas no estructurales.

Los límites de Podemos están, por tanto, marcados por estas dos contradicciones. Se trata de una situación derivada de su nacimiento como partido de masas y de cúpula al mismo tiempo, y la representación de las demandas más perentorias de la sociedad española quedan, en cierta medida, atrapadas en la actual imposibilidad de la formación de trabajar en una coalición con objetivos más específicos.

Una conclusión escéptica sobre el futuro

Si la pregunta que al final queda en la mente del lector es si Podemos es una respuesta a las demandas sociales, la respuesta rápida debe ser que sí; así lo parece, al menos por el momento. Podemos viene a recoger no solo las protestas enunciadas por la ciudadanía desde mayo de 2011 en la España de la crisis, sino que también conecta con demandas que comenzaban a emerger durante la burbuja inmobiliaria y que después se consolidaron con su explosión. Pero Podemos se apoya al mismo tiempo en la generalidad de los partidos de masas y en lo específico de los movimientos y de los activistas. Proporciona, además, una respuesta que no es capaz de coincidir con la que pide la sociedad precisamente porque no existe tal. En tanto que acuerdo entre activismo y política tradicional, tampoco parece decidirse entre la forma en que puede agregar las múltiples voces que pueblan el voto español desencantado: intenta al mismo tiempo empezar desde abajo, desde los círculos, las asambleas y la participación telemática; y desde arriba, por vía de los medios, las caras de los candidatos en las papeletas y la “vanguardia del leninismo amable” al frente de la revolución.

En esta tesitura se quedan, pues, las esperanzas de una ciudadanía que carece de las herramientas necesarias para elaborar y articular movimientos con preferencias claras y soluciones realizables desde abajo, pero que tampoco tiene a su alrededor partidos políticos capaces de lidiar con el cambio y la competencia interna de una manera satisfactoria. Como bien expone Przeworski (1991), ninguna clase (ninguna agrupación de intereses políticos) nace hecha, sino que ha de crearse a sí misma a través de la consolidación de programas realizables, incluyendo objetivos comunes y dejando de lado ciertas preferencias individuales. Resolviendo, sin más, un dilema de acción colectiva del que ya nos habló Marx en el siglo XIX cuando se refería

a la clase en sí y a la clase para sí como dos categorías distintas. En España los ciudadanos carecen de los instrumentos necesarios para pasar del grito ahogado de protesta al proyecto político. Podemos no es sino un reflejo de esta falta de instrumentos que nace preñado de la contradicción entre una sociedad ampliamente desencantada, pero moderada y atomizada, y un grupo activo y organizado pero con unas exigencias organizativas probablemente excesivas como para lograr la transversalidad. En un lado del mapa, pegados al margen, los (cada vez más numerosos) hogares pobres esperan una respuesta decidida que no acaba de llegar de ningún lado.

Entrando ya en el terreno de la especulación, las opciones de Podemos se reducen a medida que se acerca la definitiva fecha electoral, cuando se demostrará (o no) su capacidad de trasladar las demandas ciudadanas no cubiertas por el sistema actual a las instituciones. Pero lo más importante es lo que vendrá desde el día siguiente: ¿qué clase de programa llevará adelante la formación?, ¿dónde pondrá sus sí y ante qué entonará sus no? Si la situación actual se mantiene, si sigue tratándose de un proyecto que, pese a estar en el centro de la izquierda, se ocupa y se preocupa de mantener una coalición ambigua sin construir un programa específico que implique reformas económicas y políticas de calado, el cambio de caras no vendrá acompañado de importantes redistribuciones del poder ni de los recursos económicos.

Ni siquiera los jóvenes, motor principal de la formación desde sus inicios, podrán hacer suya la victoria si la estrategia de la ambigüedad para mantener a los votantes de edades medias se mantiene sin afrontar la necesidad de un nuevo pacto intergeneracional. En definitiva, un intento anti-*establishment* perdido en sus inicios. En tal caso, el peligro de la decepción planea de nuevo sobre las ya agotadas cabezas de todos y cada uno de los ciudadanos españoles.

Recopilación de artículos analíticos sobre el fenómeno de Podemos

Las ideas desarrolladas en este capítulo no habrían sido posibles sin el trabajo de politólogos, sociólogos y otros científicos sociales sobre el fenómeno de Podemos y su relación con el desencanto ciudadano. En tanto que reciente, la inmensa mayoría de análisis proviene no de referencias académicas sino de artículos publicados en medios y otros espacios de reflexión. Merecen especial mención los blogs Piedras de Papel y Agenda Pública del periódico eldiario.es, los periódicos *El País* y *El Mundo* y la plataforma Politikon, de la cual formo parte como fundador. A continuación ofrezco una lista no exhaustiva de estos artículos en los que me he apoyado de una manera relativamente descarada, referenciando su título, autor, fecha de publicación y enlace desde el cual accedí a ellos en su momento.

- Cuatro aristas de Podemos. De Pablo Simón en *El País* el 12 de diciembre de 2014 - http://elpais.com/elpais/2014/12/08/opinion/1418055584_183376.html
- El crecimiento de Podemos. De Pablo Simón en Politikon; 2 de junio de 2014 - <http://politikon.es/2014/06/02/el-crecimiento-de-podemos/>
- El votante de Podemos y sus circunstancias: joven (pero no solo), con estudios y urbano. De Pau Mari-Klose en Agenda Pública; 15 de julio de 2014 - http://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/apuntes-vuelapluma-irrupcion-Podemos_0_281722568.html
- ¿Evitará Cataluña que Podemos llegue a la Moncloa? De Lluís Orriols en Piedras de Papel; 4 de diciembre de 2014 - http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/Evitara-Cataluna-Podemos-llegue-Moncloa_6_331476851.html

- Jóvenes, politizados y camaleónicos: algunas claves del éxito de Podemos. De José Fernández-Albertos en Piedras de Papel; 7 de agosto de 2014 - http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/Jovenes-politizados-camaleonicos-claves-Podemos_6_289831035.html
- La vieja elección de Podemos. De Pablo Simón en Politikon; 24 de noviembre de 2014 - <http://politikon.es/2014/11/24/la-vieja-eleccion-de-podemos/>
- Podemos 2014, una radiografía. De Jorge Galindo en Politikon; 15 de julio de 2014. - <http://politikon.es/2014/07/15/podemos-2014-una-radiografia/>
- Podemos como laboratorio político. De José Ramón Montero; 13 de junio de 2014 - http://elpais.com/elpais/2014/06/11/opinion/1402474591_271003.html
- Podemos, jubilaciones y prioridades de gasto. De Roger Senserrich en Politikon; 1 de diciembre de 2014 - <http://politikon.es/2014/12/01/podemos-jubilaciones-y-prioridades-de-gasto/>
- Podemos, La Sexta y la influencia de los medios en el voto. De Jorge Galindo en Politikon; 17 de noviembre de 2014 - <http://politikon.es/2014/11/17/podemos-la-sexta-y-la-influencia-de-los-medios-en-el-voto/>
- Podemos: una pesadilla en la cocina. De Kiko Llaneras y Pablo Simón en Jot Down magazine, 4 de noviembre de 2014 - <http://www.jotdown.es/2014/11/podemos-una-pesadilla-en-la-cocina/>
- Podemos y la centralidad de la izquierda. De Jorge Galindo en Politikon; 5 de noviembre de 2014 - <http://politikon.es/2014/11/05/podemos-y-la-centralidad-en-la-izquierda/>

- Podemos y la centralidad del tablero político. De Sebastián Lavezzolo en Piedras de Papel; 14 de diciembre de 2014 - http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/Podemos-centralidad-tablero-politico_6_334276589.html
- Quién apoya a Podemos. Una radiografía de sus votantes. De Kiko Llaneras en Politikon; 10 de diciembre de 2014 - <http://politikon.es/2014/12/10/quien-apoya-podemos-una-radiografia-de-votantes/>
- ¿Tiene techo Podemos? De José Fernández-Albertos; 25 de noviembre de 2014 - http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/techo-Podemos_6_328327165.html

Bibliografía

- Alguacil, Carolina (2005). “Yo soy mileurista”. En http://elpais.com/diario/2005/08/21/opinion/1124575203_850215.html
- Bécares, Roberto (2014). “Somosaguas, el germen universitario de Podemos”. En <http://www.elmundo.es/madrid/2014/05/27/5384ec12e2704ee65d8b457b.html>
- Bonhomme, S. y Laura Hospido (2012). “The cycle of earnings inequality: evidence from Spanish Social Security data”. Documentos de trabajo del Banco de España, Número 1225
- *Cinco Días* (2015). “España, el país de la OCDE donde más ha crecido la desigualdad”. En http://cincodias.com/cincodias/2014/06/19/economia/1403176696_390123.html
- Corduña, S. (2014). “Monedero propone desde Argentina una nueva moneda para el sur de Europa”. En <http://www.libertaddigital.com/espana/2014-08-04/monedero-propone-desde-argentina-una-nueva-moneda-para-el-sur-de-europa-1276525259/>
- *El País* (2011). “Puig enciende a los indignados”. En http://elpais.com/diario/2011/05/28/catalunya/1306544839_850215.html
- Gadea (2014). “Podemos supera a PSOE y PP y rompe el tablero electoral”. En http://politica.elpais.com/politica/2014/11/01/actualidad/1414865510_731502.html
- Katz, R. S. y P. Mair (2009). “The cartel party thesis: A restatement”. *Perspectives on politics*, N.º 7: 753-766

- Leal, José F. (2007). “Todos al grito de ‘no vas a tener casa en tu puta vida’”. En <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/08/29/suvienda/1188389243.html>
- Mainwaring, S. (1998). “Party systems in the third wave”. *Journal of Democracy*, N.º 9: 67-81
- Mair, P. (2006). “Ruling the void: The hollowing of western democracy”. *New Left Review*, N.º 42: 25-51
- Morgan, J. (2011). *Bankrupt representation and party system collapse*. Penn State Press.
- OECD (2014). “Income inequality update”. En <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf>
- Politikon (2014). “Gobernar en el vacío”. En <http://politikon.es/2014/10/01/gobernar-en-el-vacio/>
- Politikon (2014). *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*. Madrid: Debate.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.



**DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA
E IZQUIERDAS**

LOGROS, CONTRADICCIONES Y DESAFÍOS

Democracia y representación: una perspectiva agonista

Chantal Mouffe

Democracia directa. Los referendos desde la perspectiva de la teoría de la democracia y la socialdemocracia

Wolfgang Merkel

Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos

Benjamin Goldfrank

Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos

Alicia Lissidini

Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas

Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández

Políticas públicas y democracia participativa: avances y límites de las conferencias nacionales en Brasil

Wagner de Melo Romão

Participación política de jóvenes en Ecuador: entre la espiral del desencanto y el desafío del re-encantamiento en torno de la Revolución Ciudadana

René Unda Lara

Democracia intercultural y ciudadanía multicultural en el Estado plurinacional

Fernando Mayorga y Moira Zuazo

Avances y retrocesos de la democracia participativa en Venezuela

Héctor Briceño y Thais Maingon

Mobilización social y representación política en España: de los indignados a Podemos

Jorge Galindo

ISBN 978-9978-94-149-2



9 789978 941492