

MENCIÓN HONORÍFICA

NUEVAS VÍAS DE DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Héctor Manuel Gutiérrez Magaña

Desde que el Partido de los Trabajadores implementó el presupuesto participativo en Porto Alegre, América Latina ha sido un fecundo campo de experimentación en materia de participación ciudadana. Desde los años noventa, el crisol de prácticas cívicas en los gobiernos se ha extendido por casi toda la región, encontrando desde comités de vigilancia ciudadana, agrupaciones de usuarios de servicios públicos y consejos de evaluación de políticas públicas, hasta cabildos abiertos.

El hecho de que muchos de estos dispositivos de gobierno tengan su espacio de experimentación en América Latina tiene que ver con la historia de la democracia en la región. El conjunto de mecanismos de participación ciudadana, que también son denominados como instituciones participativas, surge frente a accidentados episodios de consolidación democrática, donde los representantes políticos se muestran lejanos y los ciudadanos reclaman tener mayor protagonismo en la construcción de lo público.

En estas líneas se argumenta que las instituciones participativas representan nuevas vías a la democratización, especialmente en contextos caracterizados por una dilatada brecha entre ciudadanos y representantes, y un problemático papel de los partidos políticos como sujetos de la construcción democrática. Esto no significa que la participación ciudadana se oponga de forma virtuosa al mundo negativo de los partidos, sino que la inserción de los ciudadanos de manera directa en los procesos del sistema político puede servir como un antídoto a los déficits que tienen origen en el debilitamiento de la relación de los ciudadanos con las instituciones representativas.

En un nivel normativo, las instituciones participativas facilitan procesos de democratización al promover mecanismos legalmente instituidos para ampliar la receptividad de los gobiernos, y para dotar a los ciudadanos de mayores oportunidades para influir en los procesos de deliberación y toma de decisiones (APSA, 2012; Fung y Olin Wright, 2003; Fischer, 2012; Selee y Peruzzotti, 2009). Sin embargo, las instituciones de participación también pueden producir nuevas formas de clientelismo político o pueden contribuir a reforzar el poder de los agentes estatales en detrimento del empoderamiento de los ciudadanos (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012; Selee y Peruzzotti, 2009).

¿De qué depende el despliegue de la potencia democrática de las instituciones participativas? Las experiencias de participación ciudadana que se analizan en este ensayo tienen un hilo en común: abren nuevos espacios de interacción entre ciudadanos y agentes estatales, lo que a veces de forma virtuosa, y otras de forma problemática, amplía el debate público, transparenta el ejercicio del gobierno y permite a los ciudadanos de a pie ejercer influencia y control sobre los asuntos colectivos.

En las siguientes líneas se revisan algunas de las consecuencias que han tenido los mecanismos de participación ciudadana en distintos escenarios de América Latina.

En la primera parte se revisa la importancia de la participación política para la democracia, al subrayar cómo es que las instituciones de involucramiento ciudadano en los procesos de gobierno modifican la forma en que tradicionalmente se entiende la participación. Posteriormente, se realiza un recorrido por algunas experiencias de este tipo en la región, con énfasis en los efectos que estas han producido en relación con el contexto político en donde operan, y especialmente en la importancia que tienen las instituciones como reglas, para lo cual se describen un conjunto de experiencias en materia de reforma estatal. Por último, se desarrolla una justificación teórica de por qué la presencia de estas nuevas instituciones representa una nueva vía a la democratización en los regímenes políticos.

La participación en democracia: formación y control de gobiernos

En las democracias modernas, la participación política como manifestación de la voluntad popular tiene la función de formar gobiernos y de controlar a las autoridades estatales, lo que incluye tanto a los representantes populares como a los funcionarios públicos no electos. Los derechos civiles y políticos básicos que definen a una democracia no solo sirven para seleccionar autoridades, sino que permiten a los ciudadanos ejercer control sobre la forma en que se manejan los asuntos públicos.

Pierre Rosanvallon, en *La contrademocracia* (2007), describe cómo la necesidad de control ha acompañado la

historia de las relaciones entre Estado y ciudadanos en la modernidad de este sistema político. Si bien el voto, la división de poderes y el federalismo han sido piedra angular para institucionalizar la desconfianza en la acumulación de poder y prevenir las desviaciones a la tiranía (Melo, 2011), las energías sociales para velar por el buen funcionamiento del gobierno siempre han derivado en otras formas de ejercicio de control, principalmente a través de foros públicos de vigilancia como la prensa (Rosanvallon, 2007).

Las elecciones libres, competitivas y periódicas fungen como un medio de observación sobre los representantes políticos, pues el acto de votar permite a los ciudadanos ejercer mecanismos de responsabilización sobre los agentes estatales: ratifica el mandato de un actor (ya sea un candidato o un partido) como aprobación por su buen desempeño, o lo anula como un castigo. De manera indirecta, las elecciones libres, periódicas y competitivas permiten que en una sociedad plural los distintos intereses estén representados en los poderes ejecutivo y legislativo, donde la presencia de fuerzas políticas de distinto signo facilitaría el desarrollo de relaciones de control y consenso. La lógica detrás de este sistema de pesos y contrapesos es que si en un mismo espacio conviven fuerzas opositoras, la ambición de ambas las hará vigilarse mutuamente y producirán el control como un bien público (Gargarella, 2003).

Sin embargo, el optimismo de estas relaciones de control se ha visto superado por la dificultad que tienen los ciudadanos durante las elecciones para realizar juicios a futuro (cuál es la mejor opción para votar), y por el poco sentido que tiene castigar a un funcionario cuando ya terminó su mandato. Estos problemas se ven agravados en sistemas políticos donde hay partidos poco institucionalizados y Estados de derecho

débiles, donde no se asegura la competencia electoral y donde la libertad del voto está restringida por profundas desigualdades sociales. En lo que respecta a los pesos y contrapesos estatales, la ambición de los actores políticos ha derivado en acciones corruptas como la cooperación para obtener bienes privados o el bloqueo entre poderes, que causa crisis políticas.

Uno de los orígenes de estos problemas es que los representantes políticos, como actores encargados de hacer funcionar el sistema de gobierno, mantienen altos grados de autonomía en sus funciones. Esto se relaciona con un modelo de participación política que mantiene a los ciudadanos distantes de los asuntos públicos, ya que entre una elección y otra la toma de decisiones está delegada en los representantes populares, por lo que los ciudadanos cuentan con pocos instrumentos para influir en estos procesos. Hay una brecha entre los votantes y representantes que no solo tiene que ver con la cultura o la voluntad de los actores, sino que está condicionada por el propio diseño de las instituciones políticas.

Peter Mair retoma la caracterización de este modelo como el gobierno de partidos, en el cual al poder ejecutivo se accede mediante una competencia entre partidos políticos que ofrecen alternativas políticas claras, en un sistema donde los líderes son reclutados por los partidos, donde la política pública está determinada por los partidos que ostentan el Ejecutivo, y en donde este poder rinde cuenta a través de los partidos (Mair, 2013, pp. 78-79).

Si las políticas formuladas por los gobiernos y su control dependen en gran medida de los partidos ¿con qué medios cuentan los ciudadanos para actuar sobre lo público cuando la acción de los representantes políticos es deficitaria? Esto resulta altamente problemático, sobre todo en contextos

como el latinoamericano, donde históricamente los sistemas de partidos plurales son débiles y los líderes tienden a ver como obstáculo y amenaza a la oposición y cualquier agencia de control. A la par, la insatisfacción de los ciudadanos con los partidos no es menor. En promedio, en América Latina se han registrado niveles de confianza en ellos de hasta 13%, e históricamente no superan 31%.¹

Albert O. Hirschman (1970) ilustró este problema con una idea que ha sido de gran influencia en los debates sobre participación política: los ciudadanos no están necesariamente atrapados en la disyuntiva de mantenerse leales al sistema votando o salirse de él mediante la abstención, sino que pueden optar por el ejercicio de la voz. En este marco, la participación política no solo tiene que ver con la competencia entre élites para obtener la autorización de gobernar, sino con diversas prácticas de los ciudadanos que están orientadas a incidir sobre el funcionamiento de lo público.

Efectivamente el ejercicio de la voz ha sido una vía recurrente por la que los ciudadanos manifiestan sus demandas y canalizan sus energías de participar en la construcción y control de lo público. En el Informe Ciudadanía Política 2014, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo presenta una radiografía del ejercicio de la voz ciudadana en América Latina a través de lo que denomina Acción Colectiva Directa (ACD): la protesta, los boicots, la participación en campañas de ONG o la firma de peticiones se han incrementado durante los últimos años, y esto puede ser interpretado como una respuesta de la población ante la incapacidad de las instituciones representativas para recoger sus demandas y expectativas sobre la democracia (PNUD, 2014).

1. Datos obtenidos de Latinobarómetro, en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

La proliferación de estas actividades por lo regular es interpretada como un síntoma de distanciamiento de los ciudadanos respecto a las instituciones democráticas, pero resulta más pertinente y productivo entenderlas como nuevas formas de acción pública. Guillermo O'Donnell (2007) sugería que estas actividades estaban destinadas a conectarse con el sistema de pesos y contrapesos del Estado. Esto resulta lógico, pues si las demandas sociales empujadas a través de movilizaciones, campañas mediáticas u otras formas de presión están orientadas a denunciar actos de corrupción o insertar problemas en la agenda política, su destino natural es llegar a las instancias estatales donde se procesan estas demandas.

Pero el acoplamiento entre sociedad civil y Estado no ha dejado de ser conflictivo bajo el esquema que entiende, por un lado, a la democracia como representación por autorización electoral (el sufragio); mientras que, por otro, interpreta la participación ciudadana como movilización social por fuera de los canales establecidos (Isunza y Gurza, 2010). Esto es justamente lo que dichos mecanismos transforman, pues desbordan el ámbito de la participación en el modelo de partidos, y ponen de relieve lo porosas que son las fronteras entre Estado y ciudadanos, al dar cuenta de espacios de interacción donde el Estado se transfigura y la sociedad civil se inserta parcialmente.

Al operar mediante un conjunto de normas y procedimientos establecidos para la constitución de gobiernos más receptivos, la sociedad civil ya no solo depende del ejercicio de la voz en canales extrainstitucionales y de la mediación de actores como los partidos. En esto radica una de las consecuencias más importantes de las nuevas instituciones de participación ciudadana: ahora pueden ser leídas a la luz de la noción de la institucionalización de la voz ciudadana

(Cameron, Hershber y Sharpe, 2011, p. 13), donde la democracia ya no solo se trata de controlar representantes mediante el voto o la presión extrainstitucional, sino también en otros campos de interacción.

En un escenario ideal de una democracia participativa, los ciudadanos no tendrían que esperar entre una elección y otra para ejercer su derecho a responsabilizar representantes o funcionarios públicos, ni depender exclusivamente de los partidos políticos como mediadores que permiten insertar demandas y activar procesos de rendición de cuentas. Sin embargo, más que evaluar las virtudes de los mecanismos de participación a partir de dicha visión, conviene revisar más de 20 años de experiencias participativas que, en conjunto y desde diversos contextos, brindan una útil fuente de datos que permiten calibrar las promesas de democracia de las nuevas instituciones.

El periplo de los mecanismos de participación ciudadana

La concepción de una sociedad civil virtuosa frente a un mundo perverso de las instituciones estatales responde a la historia de los regímenes totalitarios en la región. Durante los años setenta, la sociedad civil se convirtió en un dique de organización y defensa frente a gobiernos autoritarios; así se configuró la idea de lo civil como un clivaje positivo frente a los dispositivos de represión del mundo político (Lechner, 1996). Este imaginario dejó su impronta, y durante los procesos de re-democratización y pluralización de la competencia política de los años ochenta y noventa, la sociedad civil adquirió un estatus de actor con capacidad para democratizar el espacio público, activar mecanismos

de rendición de cuentas, transferir conocimientos que mejoran la gestión gubernamental y construir proyectos políticos incluyentes. Detrás de esta idea de la sociedad civil hay un conjunto de críticas hacia Estados capturados por élites, a prácticas corporativas de gobierno y a la pesada carga de estructuras burocráticas abultadas (Avritzer, 2002; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; Ramírez, 2009).

Las primeras experiencias de participación ciudadana en el ámbito gubernamental vinieron de la mano de fuerzas políticas de izquierda en gobiernos locales. El presupuesto participativo de Porto Alegre, impulsado por el Partido de los Trabajadores en Brasil, es el caso hito que se logró colar a las prácticas recomendadas por el Banco Mundial. A estas experiencias pueden sumarse los presupuestos participativos en Montevideo y Caracas, las asambleas de gobierno en municipios gobernados por el movimiento indígena en Ecuador o la puesta en marcha de comités de planeación y ejecución de políticas urbanas en el gobierno del PRD en la capital de México (Olvera, 2009; Ramírez, 2009; Goldfrank, 2006).

Estas tempranas experiencias son relevantes en términos de democratización por dos razones. En primer lugar, porque dan cuenta de un giro en los valores de las izquierdas, que pasaron del ámbito de la movilización social al sistema electoral; y segundo, porque expresan avances en la construcción del pluralismo en los poderes estatales. Así, la implementación de mecanismos de participación ciudadana responde tanto a idearios de inclusión social como a una estrategia para fortalecer fuerzas políticas locales, en un intento por ganar autonomía frente los detentadores del poder nacional.

Estas experiencias también se caracterizaron por una frágil institucionalización, sobre todo porque el funcionamiento de

los nuevos dispositivos de gobierno dependía de la voluntad de los actores políticos que las impulsaban. En la Ciudad de México, la implementación de las nuevas iniciativas de gobernabilidad encontró resistencia en los cuadros burocráticos herederos del anterior partido político, y también en las mismas bases urbanas del PRD, que encontraban en las políticas universales una amenaza a las prácticas que sostenían sus beneficios y el control de sus bases (Olvera, 2009).

La Asamblea de Unidad Cantonal del municipio de Cotacachi, en Ecuador, fue una experiencia donde se registraron importantes avances en materia de inclusión social y empoderamiento de jóvenes, mujeres e indígenas, pero sostenida en una elevada legitimidad y poder del presidente municipal que ocasionaba conflictos con el poder legislativo (Ortiz, 2003). Cuando las condiciones políticas cambiaron, el proceso entró en crisis y los niveles de participación en la asamblea bajaron.

En Porto Alegre la trayectoria fue distinta, pues en la localidad brasileña existían organizaciones comunitarias con una trayectoria organizativa que las dotaba de autonomía y fuerza frente a partidos políticos débilmente institucionalizados. Estas condiciones permitieron que los ciudadanos tuvieran mayor protagonismo en la elaboración de las reglas que sostendrían el proceso del presupuesto participativo, y lo fueran nutriendo con el tiempo hasta lograr grandes niveles de estabilidad.

Las diferencias en estas experiencias tienen que ver con características propias de los contextos en donde los dispositivos están destinados a operar. En situaciones ideales, si existe una voluntad democratizadora de las autoridades políticas y una sociedad civil con organizaciones interesadas en cooperar con las autoridades, los saldos de las experiencias participativas serán altamente exitosos, pues se

transparentan canales de comunicación y toma de decisiones, se cortocircuitan redes clientelares y se mejoran los valores y habilidades democráticos, tanto de los ciudadanos como de los agentes estatales (Selee y Peruzzotti, 2009).

Estas consecuencias virtuosas fueron capturadas por Andrew Selee (2009) en dos municipios de México que durante un periodo implementaron dispositivos de participación ciudadana. En estos gobiernos locales en manos de una temprana alternancia política, dichos mecanismos permitieron transparentar procesos de toma de decisiones, y ayudaron a cortocircuitar las estructuras clientelares en las que se había sostenido el partido dominante. Sin embargo, esta situación se sostuvo mientras las autoridades estuvieron interesadas en hacer funcionar las instancias participativas.

En el caso de Tijuana, los comités de planeación tuvieron una acogida positiva por parte de la ciudadanía, pero cuando hubo rotación del gobierno el interés de las autoridades por impulsar los mecanismos fue débil y el proceso se desvaneció. En el municipio de Nezahualcóyotl, una coalición encabezada por el PRD implementó consejos de participación ciudadana que empezaron a abrir espacios de deliberación, alternativos al consejo municipal, lo que despertó la alarma de los partidos políticos y motivó a sus dirigentes para negociar la ocupación de esos espacios para sus bases, lo cual causó un detrimento de la representación popular.

Una de las conclusiones de Selee es que el principal obstáculo para el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana es la fuerza de la «partidocracia», un fenómeno donde los organismos políticos ejercen un monopolio de poder que no los incentiva a competir sino a colaborar por mantener su situación como actores con gran poder sobre lo público.

Sin embargo, la voluntad de las autoridades y los partidos no lo es todo, pues una de las cosas más valiosas de los dispositivos de participación es que permiten que la sociedad civil pueda operar como una fuerza con capacidad de romper con el monopolio sobre el manejo de lo público, e incluso, en contextos donde la institucionalización de los partidos es débil, estos mecanismos pueden operar como ductos que facilitan la renovación de liderazgos políticos. Y es que, al momento de operar, los mecanismos de participación interactúan con un conjunto de factores que vuelven indecible su conclusión, ya que abren un nuevo campo de relaciones de los ciudadanos con lo público, y las consecuencias de esto no dependen exclusivamente de la orientación ideológica de las experiencias, de su contexto institucional o de la voluntad de los actores.

Probablemente uno de los ejemplos más ilustrativos de esto es el caso de las reformas políticas en Bolivia durante los años noventa. Entre 1994 y el año 2000, en el país andino se implementó un conjunto de leyes de descentralización, autonomía municipal y participación política. Entre ellas se habilitó el voto para los gobiernos locales, se permitió la competencia electoral por candidaturas independientes y se incrementaron las funciones y los recursos a los gobiernos municipales. Estas reformas se aplicaron como parte de la agenda de descentralización estatal y liberalización económica, por lo que inicialmente fueron criticadas por sectores de izquierda por su carácter privatizador y excluyente.

Paradójicamente, su funcionamiento facilitó procesos políticos donde se forjó una nueva clase de líderes políticos a nivel local, con una impronta indígena y campesina (Laserna, 2009; Altman y Lalander, 2003). Roberto Laserna sugiere (2009) que los procesos políticos relacionados con estas reformas, sumados a un sistema político débil y

fragmentado, fueron la antesala del ciclo de movilizaciones en los que emergió la coalición que llevó a Evo Morales al poder.

Pero en todos estos casos al menos se encuentra una sociedad civil activa o interesada en participar de los mecanismos dispuestos por los gobiernos. ¿Qué pasa cuando no hay interés de los ciudadanos, ni real voluntad de las autoridades estatales? Enrique Peruzzoti estudia este escenario como un ideal negativo, en donde la implementación de los dispositivos tiene altas posibilidades de fracaso, como sucedió con el presupuesto participativo en Buenos Aires, el cual, impulsado como una estrategia de supervivencia política en medio de la crisis de representación de 2001, no motivó el interés de la ciudadanía (Peruzzotti, 2009).

Sin embargo, resulta difícil encontrar un escenario real en donde no existan ciudadanos interesados en usar instrumentos para hacer escuchar su voz o controlar los actos de los gobernantes. Incluso el presupuesto participativo de Buenos Aires, puesto en operación en medio de un clima antipolítico, ha sido calificado como un «éxito de presencia» durante el tiempo que inició su implementación (Schneider, 2007, p. 49).

Y es que si se trata de evaluar la ampliación de espacios de interlocución de la sociedad con el Estado, resulta difícil hablar de fracaso de las instituciones participativas, pues aunque el auge de los mecanismos de participación sea momentáneo, esto modifica las relaciones de poder y genera un campo de aprendizajes y nuevos patrones de interacción política. Lo que pasa en muchas ocasiones no es que los mecanismos participativos fracasen, sino que reducen su intención inicial. Lo importante de esto es que cuando se incrustan como instituciones, los espacios de participación están disponibles para ser disputados por los ciudadanos interesados.

¿Una nueva agenda de reformas?

Durante 2011, la iniciativa del Open Government Partnership, o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), fue presentada a nivel global, impulsada por una coalición de países y organismos como el Banco Mundial y la ONU, la cual promueve la adopción de líneas de acción en los países adherentes para orientar la actividad gubernamental por principios de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración en los procesos de gestión pública. Estas acciones son promovidas desde espacios de diálogo donde participan gobierno y representantes de la sociedad civil.

Durante la cumbre mundial de la AGA celebrada en el 2015 en México, una centena de organizaciones nacionales e internacionales advirtieron que los avances de la iniciativa en el país anfitrión eran frágiles e inconsistentes, denunciando que «el gobierno parece circunscribirse a ejercicios muy puntuales que no abonan al fortalecimiento de la democracia» (Roldán, 2015). En 2017 un conjunto de organizaciones civiles abandonó la alianza en este país, denunciando la actuación de distintas dependencias para modificar unilateralmente los compromisos y líneas de acción acordadas por ambas partes.

En este cuadro, el papel de las instituciones como regla es casi determinante. Más de dos décadas después de que en América Latina se iniciaron los experimentos de gobierno cívico, aún se siguen promoviendo dispositivos altamente dependientes de la voluntad de las autoridades estatales y, al mismo tiempo, la selectividad de los espacios de diálogo impide que los espacios de influencia puedan ser utilizados por amplias capas de la sociedad. En esto radica la gran diferencia entre pensar la participación como una concesión política o como un derecho.

Las instituciones resultan de extrema importancia para el funcionamiento de la participación ciudadana, pues cuando los mecanismos participativos están destinados a operar sobre niveles cotidianos del gobierno como los servicios públicos resulta necesario que las unidades de gobierno local cuenten con autoridad y recursos para resolver los problemas (Fung y Olin Wright, 2003). No es casual que, en la gran mayoría de los casos analizados por la literatura, los dispositivos participativos operan junto a procesos de descentralización o en un sistema político ya descentralizado (Goldfrank, 2006; Selee y Peruzzotti, 2009; Welp y Whitehead, 2011).

El caso chileno ilustra este problema, pues a pesar de ser una de las democracias más estables de la región, los ciudadanos poco se involucran en los asuntos públicos si no es a través de las elecciones (PNUD, 2014b). En este país si bien existen los plebiscitos como mecanismos de democracia directa a nivel local, estos son escasamente utilizados, pues dependen de la voluntad de las autoridades estatales para convocarlos y, como tienen una regulación tan débil, su presencia en las distintas localidades es tan variada como ineficiente (Altman, Agüero y Salas, 2014).

En México se registra una situación parecida. En un contexto político donde se han generado fenómenos de autoritarismo local debido a la descentralización y el pluralismo, las experiencias de gobierno participativo han sido más bien accidentadas como muestra Selee, lo que pudiera deberse en gran medida a la ausencia de marcos normativos a nivel nacional que aseguren la calidad y la homogeneización de dispositivos de participación en los Estados (Olvera, 2009).

Y es que el Estado importa. Paradójicamente, en contextos federales o descentralizados, las instituciones nacionales pueden romper los efectos negativos de la presencia de partidos con redes clientelistas fuertemente arraigadas

en territorio local. Las instituciones políticas centrales o nacionales operan en dos sentidos. Por un lado, pueden otorgar mayores facultades y recursos a las localidades para que implementen mecanismos de participación; por otro, tienen la capacidad de limitar las posibilidades de las élites para consolidar redes clientelares.

Por ello, más que gobierno abierto como una iniciativa producto de la voluntad de las partes, conviene mirar los dispositivos de participación ciudadana como una forma de Estado abierto (Oszlak, 2013). Bajo el mismo trayecto de experimentos de participación política puntuales es posible seguir un conjunto de reformas estatales orientadas a regular mecanismos de participación, como parte de la manera en que se constituyen las relaciones entre Estado y ciudadanos. Hasta el momento, Colombia, Perú, Nicaragua, Venezuela, Ecuador, Bolivia y República Dominicana son países que han aprobado leyes nacionales que instituyen sistemas de participación en la composición de sus Estados.

El caso de Colombia es uno de los más tempranos en la materia. Frente a una crisis de legitimidad política y una demanda ciudadana de mayor protagonismo, en 1991 se promulgó una constitución pionera en la configuración de un Estado abierto. En el nuevo orden colombiano se insertaron instituciones de democracia directa como la revocatoria de mandato, la iniciativa popular legislativa, el referendo, el plebiscito, la consulta popular y el cabildo abierto. También se pueden encontrar 12 mecanismos de participación ciudadana y control social que atraviesan todos los niveles de gobierno. A pesar de que no existe una utilización masiva de estos mecanismos y su recurso mayoritariamente es de individuos de clases medias y altas, su presencia ha facilitado la emergencia de nuevos actores que renuevan las estructuras de liderazgo político en el nivel local (Velásquez

y González, 2003), lo que posiblemente esté relacionado con las experiencias de innovación gubernamental en lugares como Medellín.

En Ecuador, la Constitución Política de 2008 sentó los principios para crear un sistema de participación que cruza tanto al gobierno nacional como a los gobiernos locales. En este país los municipios están obligados a implementar cabildos abiertos, la silla vacía y consejos de planeación. Por su parte, todas las autoridades estatales y quienes manejen recursos públicos están sujetos a mecanismos de rendición de cuentas, vigilancia y denuncia que pueden ser activados legalmente por los ciudadanos. Desde 2006, Ecuador es el único país en América Latina donde la participación en reuniones municipales ha tenido un incremento constante, según datos de la encuesta LAPOP.

Si se ubica el inicio de la crisis política venezolana en 2013, resulta sorprendente que el apoyo a la democracia se mantenga en un alto registro de acuerdo a los datos de LAPOP, esto junto a uno de los niveles de participación política más elevados a nivel local en todo Latinoamérica durante 2014 (LAPOP). Los dispositivos de participación ciudadana en Venezuela se anclan en la Constitución de 1999, y estos han encontrado un tenso funcionamiento frente al intento oficial por usarlos como bastión de apoyo político, y a la defensa de ciudadanos, e incluso de sectores dentro del chavismo, por hacerlos funcionar de manera independiente (Goldfrank, 2011; McCarthy, 2012).

Conclusiones

La teoría de Robert Dahl ha sido sumamente influyente en los estudios de democratización y calidad de la democracia.

A partir de una noción ideal, más democracia implica acercarse al escenario en donde el gobierno se caracteriza por su «continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos» (Dahl, 1989, p. 13).

Tradicionalmente, el modelo de Dahl ha servido para describir qué tanta democracia hay en un sistema político en función de cuánta competencia y cuánta participación permite. La competencia es el debate público, la facilidad que tienen los ciudadanos para disentir y oponerse al gobierno; la participación equivale a la capacidad de representación, es decir, el umbral de personas facultadas para votar y ser votado (Dahl, 1989; Morlino, 2009).

Las democracias latinoamericanas han avanzado en la institución, aunque a veces frágil, del ejercicio de derechos civiles que permiten a los ciudadanos expresarse y organizarse para participar en la construcción de lo público. De igual manera se ha consolidado el principio donde un ciudadano es igual a un voto, sin distingo de categorías de clase, de género o etnia. En este cuadro los pasos hacia la democratización parecen completados, pero aún quedan muchos déficits para su plena realización.

La institución de dispositivos de participación ciudadana representa un nuevo paso en la construcción de vías a la democratización. En el mismo esquema de Dahl, dichos organismos incrementan las posibilidades de contribución a través de derechos distintos al voto, y también dan mayor fuerza a la capacidad de disentir y oponerse a los gobiernos, aunque dentro de un conjunto de reglas en el seno de las competencias del Estado. En este esquema, los ciudadanos tienen más derechos y los representantes políticos adquieren más responsabilidades, pues ya no están dotados del gran margen de autonomía que les otorga el mandato libre de la autorización electoral.

Esto no quiere decir que desde ya las democracias empezarán a funcionar según los ideales y las demandas de la sociedad, ni mucho menos que el conflicto se puede extirpar de las relaciones por la construcción del espacio común. Sin embargo, los términos en los que se realizan todas estas relaciones cambian sustancialmente. La brecha entre ciudadanos, representantes y funcionarios se estrecha, y es en esta proximidad que pueden surgir nuevas posibilidades de acuerdo, mayor receptividad a las demandas e, incluso, experiencias de innovación institucional.

Si las instituciones de participación ciudadana abren nuevas vías a la democratización, es bajo una lógica de otorgamiento de mayores posibilidades legales a los ciudadanos para ejercer su derecho a la participación política. La democracia se profundiza mediante la ampliación de las oportunidades que tienen los ciudadanos para ejercer actividades de control sobre los procesos de gobierno, más allá del sistema de partidos y la fórmula un ciudadano igual a un voto (Cameron, Hershber y Sharpe, 2012).

Seguramente la participación ciudadana se convertirá en una paulatina agenda de reforma estatal que avance en la región. Cada vez es más visible la demanda ciudadana para tener más protagonismo en la construcción de lo público, y como lo creía Guillermo O'Donnell, los problemas de la democracia solo pueden resolverse con más democracia.

REFERENCIAS

- Altman, David y Rickard Lalander. (2003). «Bolivia's popular participation law: an undemocratic democratisation process?» en *Decentralisation and Democratic Governance: Experiences from India, Bolivia and South Africa*, editado por Axel Hadenius. Estocolmo: Expert Group on Development Issues, pp. 63-103.
- Altman, David, Agüero Soledad y Salas Valentina. (2014). «Municipalidades, Ciudadanos y Democracia Directa en Chile: Esbozos de una relación fluida» en *Democracias en Movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, Alicia Lissidini, Yanina Welp, Daniel Zovatto (coords). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 195-229.
- APSA. (2012). *Democratic Imperatives: Innovations in Rights, Participation, and Economic Citizenship. Report of the Task Force on Democracy, Economic Security, and Social Justice in a Volatile World*. Washington, D. C.: American Political Science Association.
- Avritzer, Leonardo. (2002). *Democracy and Public Sphere in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Cameron, Maxwell A. y Kenneth E. Sharpe. (2012). «La voz institucionalizada en las democracias de América Latina» en *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, Cameron, Hershberg y Sharpe (editores). Ciudad de México: FLACSO.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE-CIESAS-UV, pp. 15-102.
- Dahl, Robert. (1989). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.

- Fisher, Frank. (2012). «Participatory Governance: from Theory to Practice» en D. Levi -Faur, *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, Archon y Erick Olin Wright. (2003). «En torno al gobierno participativo con poder de decisión» en *Democracia en profundidad*, A. Fung y E. O. Wright (editores), The Real Utopias Project. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 19-88.
- Gargarella, Roberto. (2003). «Una maquinaria exhausta. Constitucionalismo y alienación legal en América» en *Isonomía*, núm. 3.
- Goldfrank, Benjamin. (2011). «Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?» en *Iconos*, núm. 40, mayo, pp. 41-55.
- . (2006). «Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio» en *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, pp. 3-28.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*.
- Isunza, Ernesto, Adrián Gurza Lavalle. (2010). «Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación» en *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coordinadores). Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.
- Laserna, Roberto. (2009). «Decentralization, Local Initiatives, and Citizenship in Bolivia, 1994-2004» en *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, editado por Andrew Selee y Enrique Peruzzotti. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press: The Johns Hopkins University Press.

- Lechner, Norbert. (1996). «La (problemática) invocación de la sociedad civil» en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 6, Ciudad de México: FLACSO.
- Mair, Peter. (2013). *Gobernando el vacío*. Alianza Editorial.
- McCarthy, Michael M. (2012). «Las posibilidades y los límites de la participación politizada: Consejos Comunales, coproducción y poder popular en la Venezuela de Chávez» en *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, Cameron, Hershberg y Sharpe (editores). Ciudad de México: FLACSO.
- Melo, Marcus André. (2011). «Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia» en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 5. Centro Latinoamericano de Estudios Políticos.
- Morlino, Leonardo. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- O'Donnell, Guillermo. (2007). *Disonancias, críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Olvera, Alberto. (2009). «Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura». Tomado de: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/OlveraEntre-gable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf
- Ortiz Crespo, Santiago. (2003). *El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi, 1996-2003*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Oszlak, Oscar. (2013). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Trabajo presentado en el panel «Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones», XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, 2013.

- Peruzzotti, Enrique. (2009). «The politics of institutional innovation: the implementation of participatory budgeting in the city of Buenos Aires», en *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, editado por Andrew Selee y Enrique Peruzzotti. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press: The Johns Hopkins University Press.
- PNUD. (2014). *Ciudadanía política: voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- . (2014b). *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*.
- Ramírez Gallegos, Franklin. (2009). «Tendencias de la sociedad civil y la participación social en América Latina» en *Saúde e democracia: participação política e institucionalidade democrática*. Río de Janeiro: CEBES.
- Roldán, Nayeli. (2015). «Organizaciones advierten que México no es un gobierno abierto, aunque presume avances», Animal político. Consultado en <http://www.animalpolitico.com/2015/10/organizaciones-advierten-que-mexico-no-es-un-gobierno-abierto-aunque-presume-avances>
- Rosanvallón, Pierre. (2007). *La contrademocracia*. Buenos Aires: Manantial.
- Schneider, Cecilia. (2007). «La participación ciudadana en el gobierno de Buenos Aires (1996-2004): El contexto político como explicación», en *Documentos CIBOD América Latina*, núm. 21.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp. (2011). «¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina» en *Iconos* núm. 40, mayo, pp. 21-39.

- Selee, Andrew. (2009). «An alternative to clientelism? Participatory Innovation in Mexico» en *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, editado por Andrew Selee y Enrique Peruzzotti. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press: The Johns Hopkins University Press.
- Selee, Andrew y Peruzzotti Enrique. (2009). *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press: The Johns Hopkins University Press.
- Velásquez, C. Fabio y Esperanza González. (2003). «¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?». Bogotá: Fundación Corona.
- Welp y Whitehead. (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, compiladores Yanina Welp y Laurence Whitehead. México: FLACSO México.