

## El giro pragmático de la democracia en América Latina

Thamy Pogrebinski<sup>1</sup>

JUNIO 2013

- Las “democracias con adjetivos” surgidas durante la tercera ola de democratización están siendo desplazadas. Los sistemas “delegativos” o “defectuosos” y las “pseudodemocracias” de América Latina parecen ceder paso gradualmente a la “democracia pragmática”, una nueva forma experimental de gobernanza que combina la representación, la participación y la deliberación como medios para alcanzar fines sociales.
- Mediante la ampliación de los medios democráticos, las innovaciones participativas han demostrado ser aptas para corregir ciertos límites de la democracia representativa. Su mayor institucionalización parece indicar algo: si han transcurrido más de tres décadas desde el supuesto inicio de la tercera ola de democratización y las democracias latinoamericanas aún no se ajustan al protocolo liberal, tal vez nunca lo hagan.
- Es necesario establecer nuevos criterios para analizar la experimentación democrática en América Latina y evaluarla en función de sus propios principios y valores y en el contexto de su propio proceso de democratización, en lugar de hacerlo según los estándares desarrollados en otros contextos y otras épocas.
- Si se deja de lado el paradigma liberal y se reconoce la validez del nuevo modelo experimental de democracia, América Latina estará en condiciones de suministrar recetas innovadoras y creativas para mejorar la calidad de la democracia en cualquier otro lugar del mundo.

1. Investigadora galardonada con la beca Georg Forster de la Fundación Alexander von Humboldt en el Centro de Investigación en Ciencias Sociales de Berlín (WZB) y profesora de Ciencias Políticas en el Instituto de Estudios Sociales y Políticos (IESP) de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ).



## Índice

---

|   |    |
|---|----|
| ■ Del giro a la izquierda al giro pragmático .....                    | 5  |
| <i>El giro a la izquierda</i> .....                                   | 5  |
| <i>La ola constituyente</i> .....                                     | 7  |
| La Constitución Bolivariana de Venezuela .....                        | 7  |
| Bolivia y Ecuador .....   | 8  |
| ¿Una revolución sin revolución? .....                                 | 9  |
| ■ De la desafección al experimentalismo político .....                | 10 |
| <i>Ampliación de los medios democráticos</i> .....                    | 11 |
| Una combinación de representación y democracia directa .....          | 11 |
| La profundización del compromiso ciudadano .....                      | 13 |
| Una combinación de representación, participación y deliberación ..... | 14 |
| Reforzar la representación mediante la participación .....            | 15 |
| ¿Puede la participación solucionar la desafección política? .....     | 16 |
| <i>Logro de los fines democráticos</i> .....                          | 17 |
| ■ ¿Hacia un nuevo modelo de democracia? .....                         | 21 |
| ■ Bibliografía .....  | 22 |



Las nuevas democracias latinoamericanas, que emergieron con la tercera ola de democratización, ya han completado su transición y atraviesan una etapa avanzada del proceso de consolidación, a pesar de los eventuales retrocesos causados por el clientelismo, la corrupción, el populismo y otras supuestas “deficiencias”, tomadas como indicadores de una institucionalización imperfecta y un desempeño insuficiente de los gobiernos (Diamond, Hartlyn, Linz y Lipset 1999; Merkel 2004). La bibliografía especializada atribuye los sucesivos fracasos a la presunta incapacidad de los gobiernos latinoamericanos para promover el crecimiento y el desarrollo, reducir la pobreza y la desigualdad, y controlar la inflación y el delito (Fox 1994; Mainwaring 1999; Hagopian y Mainwaring 2005). Además, se considera que dicha imposibilidad es un síntoma de la ineficacia del Estado, que afecta la confianza de los ciudadanos y conduce a una crisis de representación en la región (Mainwaring 2006).

Cabe esperar que la consolidación democrática aumente los niveles de satisfacción política (Newton y Delhey 2005). Sin embargo, aunque ya han transcurrido más de tres décadas desde 1978, año a partir del cual se inicia la tercera ola en América Latina (Huntington 1991; Hagopian y Mainwaring 2005), los indicadores actitudinales (bajo nivel de confianza política y alta insatisfacción con la democracia entre los ciudadanos) y conductuales (baja participación electoral e identificación partidaria, con una alta volatilidad en las urnas) confirman el diagnóstico de los especialistas: un desencanto continental generalizado con las instituciones de la democracia representativa, sobre todo con los partidos políticos y los órganos parlamentarios (Mainwaring y Scully 1995; Hagopian 1998; Roberts y Wibbels 1999). Hasta el cambio de siglo el *Latinobarómetro*, por ejemplo, indicaba altos niveles de insatisfacción pública con la democracia en América Latina. Entre 1990 y 2000 incluso había bajado el porcentaje de ciudadanos que prefería esa forma de gobierno por sobre las demás, precisamente cuando la mayoría de los países debían consolidar sus democracias después de las etapas de transición. A partir de los datos recogidos en encuestas de 1995 y 2001, O'Donnell (2004) reconoció

que —desde el punto de vista de la opinión pública— la democracia no estaba funcionando bien en América Latina. Esta afirmación supuso un respaldo a sus análisis previos, que consideraban a los países de la región como “Estados anémicos”, donde prevalecía la “ausencia del imperio de la ley” (O'Donnell 1993) y una “ciudadanía de baja intensidad” (O'Donnell 2001).

Desde diversas perspectivas, otros académicos también abordaron las posibles relaciones entre el mal desempeño de los gobiernos y el bajo apoyo a la democracia en América Latina (Camp 2001; Lagos 2003; Graham y Sukhtankar 2004; Sarsfield y Echeagaray 2006). Pese a los numerosos esfuerzos realizados durante los años 1980, las voces especializadas siguieron diagnosticando hasta el final del siglo un aumento de la brecha entre la democracia formal y liberal en la región, que se vio respaldado por las mediciones actitudinales de la consolidación democrática (Diamond 1997).

Los índices basados en datos actitudinales también generaron constantes evaluaciones críticas sobre la calidad de la democracia en América Latina durante la década de 1990. Aunque ahora la mayoría de los expertos coinciden en que la transición ha finalizado y la democracia está consolidada en casi todos los países de la región (con las excepciones de Cuba y Haití), todavía subsisten las diferencias sobre cómo debe medirse adecuadamente la democracia en el continente (Altman y Pérez-Liñán 2002; O'Donnell, Vargas Cullel y Iazzetta 2004; Munck 2007; Levine y Molina 2011) y también predominan los diagnósticos negativos, que señalan que solo unos pocos países “superan el desafío de gobernar democrática y eficientemente” (Mainwaring y Scully 2009). Permanentemente, la democracia latinoamericana ha sido definida como una “pseudodemocracia” (Diamond, Linz y Lipset 1989) y como un sistema “delegativo” (O'Donnell 1993) o “defectuoso” (Merkel 2004), entre otras calificaciones peyorativas.

Esta evaluación crítica de la democracia en América Latina, que resulta emblemática en la mayoría de los expertos internacionales de la región, ha sido cuestionada porque no tiene en cuenta las diferencias presentes a lo largo del continente y



porque ofrece una perspectiva estática (Hagopian 2005). Además, hay quienes sostienen que los esfuerzos dirigidos a evaluar la calidad democrática son insuficientes para capturar la diversidad cultural y las identidades políticas del continente (Van Cott 2006). Lo que escapa a los análisis y a las mediciones tradicionales está relacionado, en particular, con las formas de participación que van más allá de las elecciones y los partidos políticos, así como con los espacios de deliberación situados por fuera de los órganos legislativos. Sin embargo, durante los últimos años, cada vez son más los especialistas que reconocen que los diseños participativos y los foros deliberativos extendidos en toda la región forman parte integral del proceso de democratización en América Latina (Avritzer 2002). La velocidad con la que se multiplican e institucionalizan las innovaciones participativas indica no solo que dichas modalidades deben ser consideradas por los análisis existentes, sino también que es necesario volver a evaluar el curso de la democratización regional para incluir esta experimentación política, cada vez más característica en el continente.

Como mostraré en el presente trabajo, la experimentación política mencionada consiste básicamente en combinar las formas representativas, participativas y deliberativas de gobierno. Este esquema implica: en primer lugar, ciertas estrategias políticas (descentralización administrativa, legislación constitucional ocasional, etc.); en segunda instancia, un rediseño institucional (multiplicación de cuerpos deliberativos con diversos poderes de decisión, creación de cadenas de delegación desde el Estado hacia la sociedad civil, etc.); y en tercer término, un método de gobierno específico, caracterizado por la interacción entre medios políticos y fines sociales. A esta forma experimentalista de gobierno, yo la denomino democracia pragmática. Se trata de un concepto que, como sostiene el presente trabajo, resulta acertado para entender el actual panorama político de América Latina.

Desde mi punto de vista, la expansión de esta forma experimentalista de gobierno indica que un número significativo de países de la región ha dado un giro durante el proceso de consolidación

democrática. Dicho giro —que también puede verse como un desvío respecto al rumbo esperado por los expertos en la tercera ola— no consiste en socavar las instituciones representativas, impidiendo que sean totalmente eficientes y se liberen de sus presuntas “deficiencias”. Tampoco implica sustituirlas por instituciones alternativas, participativas o deliberativas. Se trata, más bien, de un giro pragmático de la democratización latinoamericana, que intenta introducir innovaciones participativas y deliberativas para corregir algunas de las fallas de las instituciones representativas.

El giro pragmático de democratización se ha visto facilitado por el “giro a la izquierda” verificado en América Latina en los últimos años. Los diversos gobiernos izquierdistas recientemente electos a nivel local y nacional manifestaron preocupaciones programáticas relacionadas no solo con la participación y la sociedad civil, sino también con la igualdad y la redistribución. A través de varios medios políticos de carácter innovador se aumentó la participación de la sociedad civil y también se lograron mejoras en materia de igualdad y redistribución. De acuerdo con lo observado en gobiernos recientes de países tan disímiles como Bolivia, Brasil, México o Venezuela, se puede concluir que la participación y la deliberación no solo han sido utilizadas como medios para corregir las presuntas fallas de las instituciones representativas, sino también para alcanzar fines sociales cuya obtención se suponía imposible dentro de ese marco institucional.

La región cuenta ahora con Organizaciones Comunitarias en Bolivia, Conferencias Nacionales de Políticas Públicas en Brasil, Consejos Comunales en Venezuela, etc. A través de diferentes estructuras vinculadas con las instituciones representativas y situadas dentro de ellas, estas experiencias han mostrado su capacidad para expandir el suministro de servicios públicos, aumentar la distribución de bienes y garantizar el establecimiento de políticas y derechos sociales, fortaleciendo además la voz de los grupos más desfavorecidos en el proceso político. El presente trabajo aborda estos casos y otros donde, más allá del grado de éxito institucional, el intento de gobernar mediante una combinación de represen-



tación, participación y deliberación ha permitido alcanzar algunos fines sociales deseables.

En mi opinión, la actual democracia en América Latina es pragmática debido a la interacción entre medios políticos (mecanismos participativos y deliberativos) y fines sociales (igualdad y redistribución), y a la experimentación política resultante. Hablar de un giro pragmático implica reconocer un sistema que engendra un nuevo modo de relación entre el Estado y la sociedad civil, supera el liberalismo y altera las respectivas instituciones de representación. Sin embargo, esa alteración se produce dentro de los límites de la democracia representativa: conlleva la adaptación de sus instituciones a una lógica posliberal, que otorga a la democracia un significado social intrínseco. Desde el punto de vista del presente trabajo, el núcleo de las nuevas democracias pragmáticas está constituido por dicho proceso de adaptación o ajuste, que compatibiliza las instituciones liberales con los fines sociales.

### **Del giro a la izquierda al giro pragmático**

Cuando se evalúa el contexto del giro pragmático de las democracias en América Latina, dos condiciones propicias parecen ser importantes para entender esta serie de experimentaciones políticas, que intentan resolver las supuestas deficiencias de las instituciones liberales y promover políticas sociales más integrales mediante una combinación de representación, participación y deliberación. En primer lugar, el “giro a la izquierda”, surgido en 1998 en el continente a partir de las victorias electorales conseguidas por varios candidatos izquierdistas en el plano local y nacional. En segunda instancia, la ola de procesos constituyentes, que comprende tanto la aprobación de nuevas constituciones como amplias reformas llevadas a cabo por numerosos países de la región en diversas etapas de su transición o consolidación democrática. Estas condiciones no solo se superponen cronológicamente, sino que además coinciden esencialmente en sus implicancias. La primera ola constituyente, proceso durante el cual se reformuló la carta magna de varios países tras sus respectivas transiciones, pudo haber facilitado el

giro a la izquierda, ya que los nuevos documentos abrieron las puertas a la descentralización y permitieron que los partidos políticos reingresaran a la disputa electoral. Por otra parte, la ola más reciente —generada a partir de 1999, cuando se adoptaron nuevas constituciones (principalmente en la región andina) o amplias reformas durante el proceso de consolidación— puede ser interpretada como un producto de ese giro a la izquierda.

### ***El giro a la izquierda***

La primera etapa del giro latinoamericano a la izquierda ocurrió a nivel local. Cuando se produjo el cambio de siglo, partidos políticos de tendencia izquierdista ya gobernaban decenas de ciudades importantes. Como demostró Goldfrank (2011), este ascenso experimentado a fines de la década de 1980 y en los años 1990 fue el efecto de una combinación marcada por la descentralización política, la crisis económica urbana y la transformación ideológica de los propios partidos. Este último cambio interno implicó un nuevo compromiso hacia la democracia, despertó un gran entusiasmo entre los ciudadanos decepcionados, que hasta hace poco no habían tenido la posibilidad de votar, y resultó particularmente atractivo en los partidos de izquierda, que no habían tenido la oportunidad de ejercer los gobiernos locales.

Debido al fuerte proceso de descentralización política que se registró en América Latina tras la transición desde los regímenes autoritarios, las elecciones en el plano local se convirtieron en una realidad. Aunque casi toda la región implementó reformas descentralizadoras (Campbell 2003), las características variaron considerablemente según el lugar. La descentralización administrativa proporcionó una mayor autonomía a escala local, mientras que la descentralización política delegó la autoridad pública en la sociedad civil, promoviendo la participación de los ciudadanos (que inicialmente se circunscribía al voto en las elecciones, pero luego ha sido ampliada sustancialmente por los gobiernos municipales izquierdistas).

En la década siguiente, tras una secuencia de victorias en las urnas posteriores al triunfo de Chávez en 1998, alrededor de dos tercios de los países del



continente pasaron a ser gobernados por partidos políticos de izquierda. La “marea rosa”, que llevó al poder a agrupaciones dotadas de importantes estructuras de base y fuertes vínculos con los sindicatos y las organizaciones comunitarias, permitió que líderes pertenecientes a movimientos sindicales y sociales accedieran a la presidencia. Los analistas coinciden en que no hay una única “izquierda” y establecen numerosas tipologías para comprender sus diferencias internas (Panizza 2005, Castañeda 2006, Weyland 2009). Sin embargo, la diversidad de las “izquierdas” parece converger al menos en tres puntos: los objetivos programáticos partidarios de reducir la desigualdad social y económica, la apertura hacia la sociedad civil y la voluntad de afrontar nuevas experiencias en la política.<sup>6</sup>

A medida que las nuevas autoridades ampliaron su papel redistributivo, fueron abordando una experimentación política sin precedentes que —como señalaron acertadamente Levitsky y Roberts (2011)— produjo un cambio a la hora de determinar no solo quién gobierna, sino también cómo gobierna. En efecto, la izquierda latinoamericana parece haber desarrollado un método de gobierno específico, con medios dirigidos a generar políticas sociales y bienes públicos que van más allá de las formas convencionales y superan los límites reconocidos de las instituciones liberales. A partir de entonces surgieron varias innovaciones democráticas en el terreno de la administración pública y, sobre todo, en lo que respecta a la toma de decisiones políticas. Las nuevas instituciones fueron diseñadas dentro del Estado y en un marco de conexión con la sociedad civil, lo que promovió mucho más que un mero diálogo entre los actores políticos y sociales.

Los cuerpos deliberativos, que incluyen la participación igualitaria de representantes gubernamentales y líderes pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, han adquirido un poder de consulta o decisión (en algunos casos, de carácter vinculante). En los últimos años, estos órganos ampliaron el alcance de la representación política y sus espacios y actores tradicionales, permitiendo así que los ciudadanos y los líderes de las organizaciones de la sociedad civil asuman funciones y demandas representativas. Aun cuando

solo disponen de un poder de consulta, estos mecanismos logran un alto nivel de representatividad, ya que ofrecen un espacio para que los expertos y los ciudadanos se sienten juntos y deliberen acerca del diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. Los consejos de políticas públicas, compuestos por miembros gubernamentales y no gubernamentales del ámbito local y nacional, parecen ser una innovación adoptada de manera bastante recurrente por los partidos de izquierda en América Latina. Estas experiencias se pusieron en práctica en contextos sociopolíticos tan diversos como Nicaragua, Venezuela y Brasil, países donde los consejos de desarrollo, por ejemplo, muestran distintos grados de eficiencia en lo que respecta a las relaciones de los actores sociales y políticos (Zaremborg 2011).

Cabe destacar el caso de los órganos locales y nacionales brasileños, que reúnen a los representantes del Estado y de la sociedad civil a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de políticas públicas. Se trata de una experiencia importante —aunque dista de ser la única— para describir el nuevo método experimentalista de gobierno desarrollado por los partidos políticos latinoamericanos después del giro a la izquierda.

Durante los últimos diez años, el PT brasileño ha realizado numerosas experimentaciones dentro de la estructura representativa del Estado. Las formas participativas y deliberativas implementadas son tantas que el gobierno propuso institucionalizar un “sistema nacional de participación social”, dirigido a articular todos esos mecanismos. Tras las victorias electorales del ex obrero metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva iniciadas en 2002, el PT asumió su tercer mandato consecutivo a nivel federal en 2011. En dicha ocasión, la presidenta Dilma Rousseff habló ante la Legislatura y declaró explícitamente su intención de “seguir adoptando la participación social como una herramienta gubernamental importante para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas, asegurando la calidad y la viabilidad para aplicar un proyecto de desarrollo en el largo plazo” (Brasil 2011). Estas palabras iban en la misma línea que una afirmación efectuada pocos meses antes por un ex ministro de Lula, Luiz Dulci,



quien había señalado que en Brasil “desde 2003 [cuando el PT llegó al poder por primera vez], la participación social se convirtió en un método democrático de gestión”.<sup>2</sup> Con el giro a la izquierda, surgió una forma específica de gobernar las nuevas democracias pragmáticas en América Latina. Sin embargo, queda por ver cómo se puede sostener esta forma experimental de hacer política y profundizar la democracia.

### ***La ola constituyente***

Las nuevas constituciones de tres países latinoamericanos (Venezuela, Bolivia y Ecuador) han incorporado recientemente el método de gobierno mencionado, que utiliza la participación social como un medio para alcanzar los objetivos programáticos partidarios y, en definitiva, reducir la desigualdad social y económica. Las oportunidades de participación política ya habían sido ampliadas en la mayoría de las cartas magnas promulgadas o reformadas en los años 1980 y 1990, durante el proceso generalizado de transición desde los regímenes autoritarios o la consolidación democrática. Sin embargo, la nueva ola constituyente en la región andina apuntó claramente a institucionalizar no solo los mecanismos directos, sino también los participativos, deliberativos y “comunales”, con el objeto de sustituir las instituciones liberales de representación política y garantizar la sostenibilidad del nuevo proyecto democrático de la izquierda.<sup>4</sup>

### **La Constitución Bolivariana de Venezuela**

Venezuela inauguró la reciente ola constituyente cuando Chávez, inmediatamente después de ser electo, cumplió su promesa de campaña: convocó una asamblea para reescribir la carta magna y someter luego la decisión a un referéndum. La nueva Constitución fue aprobada por voto popular en 1999 e incluyó artículos que institucionalizaron diversos mecanismos de democracia directa e instrumentos orientados al control social y la participación popular. El artículo 6 dice que el gobierno de Venezuela “es y será siempre democrático, participativo, electivo”; de este modo, deja explícita la combinación de formas participativas y representativas, cuya presencia se torna más cla-

ra a partir del artículo 72, que señala que “todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”. El texto permite someter a referéndum “aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional” (artículo 73) y “los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República” (artículo 74). Los propios ciudadanos no solo pueden solicitar en este último caso un referéndum derogatorio, sino que también cuentan con la posibilidad de recurrir al procedimiento de voto popular para proponer enmiendas a la Constitución y aprobar reformas presentadas por la Asamblea Nacional (artículos 341 y 344); por otra parte, están habilitados para sugerir nuevas leyes (artículo 204) y convocar una asamblea constituyente (artículo 348).

Además de institucionalizar estos instrumentos de democracia directa, la nueva Constitución venezolana allanó el camino para promover una democracia verdaderamente participativa. El artículo 70 extiende la participación popular a mecanismos como “el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros”. El artículo 184 declara que “la ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen”; eso incluye “la transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas”, así como la “construcción de obras y prestación de servicios públicos” (artículo 184.1). A través de asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, las comunidades y los ciudadanos no solo pueden formular propuestas de inversión para que sean presentadas a las autoridades de los Municipios y los Estados, sino también participar “en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción” (artículo 184.2).

---

2. [http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2010/08/20-08-2010-nota-a-imprensa-resposta-do-ministro-luiz-dulci-as-declaracoes-de-jose-serra](http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2010/08/20-08-2010-nota-a-imprensa-resposta-do-ministro-luiz-dulci-as-declaracoes-de-jose-serra)



El Gobierno altamente participativo diseñado por el artículo 184 de la Constitución de Venezuela quedó definitivamente delineado en 2006, cuando se aprobó la “Ley de los Consejos Comunales”. Estos dos documentos legales promovieron el pleno funcionamiento de los Consejos Comunales y, al mismo tiempo, la actividad de las misiones, los círculos bolivarianos, los numerosos comités y otros dispositivos de participación social. Sin embargo, no se puede decir que las instituciones representativas hayan sido socavadas por las formas tan directas y participativas de la democracia concebida en la nueva carta magna. Según el artículo 70, “la elección de cargos públicos” es la primera manifestación entre los “medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político”. Todos los derechos políticos formales y las instituciones representativas se han preservado en la Constitución, y hay un Poder Electoral (artículos 292-298) junto a un Poder Ciudadano (artículos 273-291), que se suman a las ramas tradicionales del Poder Público (Legislativo, Ejecutivo, Judicial). Todos estos elementos convierten a Venezuela en un caso de democracia pragmática: no se trata de un mero fortalecimiento de la participación, ni de un fortalecimiento dirigido a debilitar la representación; la participación aparece, en cambio, como un medio para que la representación sea más legítima, transparente, receptiva y, por ende, más democrática.<sup>6</sup>

### **Bolivia y Ecuador**

Esto también es válido para las otras cartas magnas recientemente sancionadas en los países andinos. La nueva Constitución de Bolivia, aprobada a comienzos de 2009 mediante un referéndum convocado por el presidente Evo Morales y su Movimiento al Socialismo (MAS), proclama en el artículo 11 que la República “adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria”. La democracia boliviana es “directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa”; se ejerce de manera “representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto”; finalmente,

es “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 (sic)”. Queda clara la experimentación política resultante de esta mezcla, sobre todo cuando la Constitución agrega que las asambleas y los cabildos tienen carácter deliberativo.

En Ecuador, los procedimientos y resultados fueron bastante similares a los obtenidos en Venezuela y Bolivia. Rafael Correa asumió la presidencia en 2007, después de prometer durante su campaña electoral que convocaría una asamblea constituyente. Finalmente, ese órgano elaboró la vigésima Constitución del país, aprobada luego en un referéndum popular. La extensión de la propia carta magna (compuesta por 444 artículos y decenas de Disposiciones Transitorias) encuentra su correlato en la declaración de derechos, sobre todo los derechos de participación, que abarcan por sí solos un capítulo completo. Asimismo, un título entero con 142 artículos está dedicado a la “participación y organización del poder”; el primero de esos puntos define el principio de participación: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”. A continuación, la Constitución deja en claro que “la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (artículo 95).

La constitucionalización de los mecanismos vinculados con la democracia representativa, directa y comunitaria trae como resultado un gobierno altamente experimental y pragmático en Ecuador. Las formas de iniciativa popular normativa (artículo 103), consulta popular (artículo 104) y revocatoria del mandato (artículo 105) coexisten con el control de la acción de gobierno (artículos 129-131), los consejos nacionales de igualdad (artículos 156 y 157), la justicia indígena en el



marco de las instituciones y autoridades públicas (artículo 171), la función de transparencia y control social (artículos 204-206) y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (artículos 207-210). Se establece que este último "promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, e impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público" (artículo 207). Los deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social incluyen, entre otros, "promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción" (artículo 208). Los mecanismos directos y participativos también se acoplan con la democracia comunitaria: la Constitución declara que los gobiernos autónomos descentralizados de Ecuador "gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana" (artículo 238). Esta combinación pragmática de medios políticos innovadores y experimentales apunta fundamentalmente a lograr la inclusión de grupos históricamente marginados y la expansión de los derechos sociales y económicos.

### ¿Una revolución sin revolución?

Se puede decir, al menos en el caso de la región andina, que la izquierda latinoamericana lleva adelante su programa mediante procesos constituyentes; los países cambian su estructura jurídica básica y evitan los escenarios de revuelta, violencia o revolución (Cameron y Sharpe 2010: 65). La apelación al poder constituyente refleja la aspiración izquierdista, que consiste en crear mecanismos de democracia directa, asegurar una mayor participación y reducir la exclusión política. Más aún, existe el propósito de "refundar" el sistema político y generar el espacio para que surja un modelo de democracia totalmente nuevo, capaz de incluir en el proceso de toma de decisiones a los grupos tradicionalmente marginados y de facilitar su acceso a los derechos sociales y los bienes públicos. Subyace allí un intento revolucionario manifiesto, que hace pensar en una

"revolución sin revolución" o "revolución-restauración", es decir, una transformación como "documento histórico real", de acuerdo con los términos utilizados por Gramsci (1949) al definir la revolución pasiva. Como declaró en una oportunidad Carlos Romero, miembro de la Asamblea Constituyente de Bolivia, "estamos tratando de resolver las contradicciones históricas".<sup>3</sup>

Queda por ver si será posible superar las contradicciones históricas y si las "revoluciones de papel" (Partlow 2009) de América Latina podrán ir más allá del texto constitucional y trascender a los partidos y presidentes que respaldaron la acción. Las profundas reformas institucionales llevadas a cabo en los últimos años en la región son, en gran medida, el resultado de lo realizado por las organizaciones partidarias y los presidentes. Dado que sus iniciativas otorgaron derechos sociales y económicos sin precedentes a los grupos más desfavorecidos, pero también concedieron un poder considerable al Ejecutivo, las voces críticas no dudan en catalogar a estas cartas magnas como un producto del populismo. Algunos expertos sostienen que el principal desafío de las nuevas constituciones latinoamericanas radica en compatibilizar un sistema marcadamente presidencialista con un esquema robusto de participación popular (Gargarella 2008; Cameron y Sharpe 2010). Lo que aún no se sabe es si la fuerte presencia del Ejecutivo alentará o desalentará la participación popular en el largo plazo.

En 1949, Gramsci definió el concepto de "revolución pasiva" como una situación en la cual "un Estado sustituye a los grupos sociales locales en la dirección de una lucha de renovación (...) a través de una serie de reformas (...) sin pasar por la revolución política de tipo radical-jacobino". Durante esta revolución, "bajo un determinado revestimiento político necesariamente se modifican las relaciones sociales fundamentales y nuevas fuerzas políticas efectivas surgen y se desarrollan, influyendo indirectamente con la presión lenta, pero incoercible, sobre fuerzas oficiales de tal modo que éstas mismas se modifican sin ad-

3. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/16/AR2009021601468.html>.



vertirlo”. El giro a la izquierda y la reciente ola constituyente en América Latina pueden ajustarse a la descripción de la “revolución sin revolución”, que trae consigo “transformaciones moleculares” generadas por hechos, más allá de que algunas personas aparezcan claramente como protagonistas. Como dijo el presidente brasileño Lula a sus pares latinoamericanos en 2009: “Lo que hemos alcanzado en estos últimos años fue, en verdad, el resultado de la muerte de mucha gente, muchos jóvenes, que decidieron tomar las armas para derrotar a los regímenes autoritarios en Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, en casi todos los países. Ellos murieron, y nosotros estamos haciendo lo que ellos soñaron hacer, y hemos ganado por medios democráticos”.<sup>4</sup>

### De la desafección al experimentalismo político

Después de luchar durante décadas por la democracia, América Latina parece haber aprendido que los medios políticos antidemocráticos no favorecen el cumplimiento de los fines democráticos. La izquierda de la región, por su parte, parece haber comprendido que esos medios antidemocráticos tampoco son necesarios para lograr cambios sociales radicales. En gran medida, la “Revolución Bolivariana” de Chávez está basada en una Constitución, y su “Socialismo del Siglo XXI” se apoya en instituciones liberales: elecciones libres y justas, competencia entre partidos políticos, separación de poderes, Estado de derecho y protección equitativa de los derechos. Independientemente de las disputas en torno al carácter populista o incluso autoritario del gobierno (Diamond 2008; Hawkins 2010; Corrales y Penfold 2011) y de las acusaciones por el desmantelamiento del anterior sistema de partidos (Mainwaring 2012), hay que reconocer que las instituciones representativas fueron totalmente preservadas durante el largo período que Chávez permaneció en el poder. Y esta observación puede hacerse extensiva a otros países de América Latina: todos los gobiernos izquierdistas mantuvieron las instituciones básicas de la democracia representativa (Madrid, Hunter y Weyland 2011: 141). Por si esto fuera poco, se diseñaron mecanismos de democracia directa e innovaciones

participativas para ampliar el alcance de la democracia y concretar el fin social perseguido.

Hasta los más acérrimos defensores de la democracia representativa reconocen que el sistema tiene límites que le impiden alcanzar sus propios objetivos. Según Przeworski (2010), entre los principales obstáculos de las instituciones representativas se encuentran su incapacidad para generar una mayor igualdad socioeconómica y su imposibilidad de lograr una participación política más eficaz. Quienes critican duramente la democracia participativa, también admiten que “la democracia representativa no satisface de manera sencilla ni automática algunos deseos humanos profundos, como la participación o el reconocimiento social y político, es decir, el derecho a ser tratado dignamente y a gozar de una ciudadanía plena; estas limitaciones son intrínsecas a la democracia representativa” (Mainwaring 2012: 961). Tras haber corroborado las restricciones empíricas que presenta la democracia representativa para asegurar sus valores y principios normativos básicos, la teoría democrática contemporánea ha adoptado enfoques participativos y deliberativos (Pateman 1970; Mansbridge 1980; Barber 1984; Fishkin 1991; Habermas 1992; Gutmann y Thompson 1996; Bohman 1996; Dryzek 2000; Fung 2004); en los últimos años, también sostiene una idea más integral de la representación política, cuyo marco tiene en cuenta las reivindicaciones que resultan inviables dentro de las instituciones liberales (Castiglione y Warren 2006; Disch 2011; Mansbridge 2003; Urbinati 2006; Saward 2008). En la actualidad, América Latina parece ser el principal laboratorio donde se someten a prueba estos conceptos y teorías (Fung 2011, Pateman 2012).

Todo indica que los gobiernos latinoamericanos son conscientes de las limitaciones de la democracia representativa y reconocen su falta de medios para alcanzar los fines propuestos. Precisamente, lo que han intentado —sobre todo a partir del giro a la izquierda— es crear medios más eficaces de participación para generar una mayor igualdad

4. [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/16/AR2009021601468\\_2.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/16/AR2009021601468_2.html).



política, social y económica. Las oportunidades de intervenir en el proceso político van ahora más allá de las elecciones, y las innovaciones participativas permiten que los ciudadanos deliberen e incluso tomen decisiones sobre la gestión de servicios públicos, la asignación de recursos del Estado y la distribución de bienes. En lugar de socavar las instituciones de la democracia representativa, estos mecanismos han tendido a fortalecerlas.

Mediante la ampliación de los medios democráticos, las innovaciones participativas han demostrado ser aptas para corregir varios límites de la democracia representativa: algunos mecanismos permiten superar deficiencias como el clientelismo; otros parecen generar una mayor receptividad en el Poder Legislativo y logran efectos positivos en el sistema de partidos; en conjunto, tienden a restablecer la confianza política y la satisfacción con la democracia en el continente. Mediante la participación política más eficaz, los gobiernos en América Latina han demostrado su capacidad para alcanzar el objetivo de la democracia: las innovaciones participativas mejoran la redistribución de bienes públicos, incluyen en el proceso político a las minorías y los grupos desfavorecidos, atienden sus necesidades a través de políticas y derechos y, en conjunto, contribuyen a generar una mayor igualdad socioeconómica en el continente. Si todo esto es cierto, el experimentalismo político puede convertirse en una solución contra la desafección, y la forma pragmática de gobierno, en un antídoto para combatir la apatía frente a la democracia.

### **Ampliación de los medios democráticos**

Para lograr una participación política más eficaz, las normas jurídicas de las nuevas democracias latinoamericanas permitieron que sus gobiernos garantizaran medios situados más allá de lo meramente electoral. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela declara que “todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas” (artículo 62). Antes de que se

produjera el giro a la izquierda en América Latina, otros países ya habían incluido un precepto similar en sus leyes fundamentales. La Constitución de la República Federativa del Brasil, por ejemplo, que fue aprobada en 1988 inmediatamente después del proceso de transición, establece en su primer artículo que “todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes elegidos o directamente, en los términos de esta Constitución” (artículo 1). El texto de la carta magna profundiza en esa dirección y señala cuáles son los mecanismos directos, especificando que “la soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos, y en los términos de la ley mediante plebiscito, referéndum e iniciativa popular” (artículo 14).

### **Una combinación de representación y democracia directa**

La primera forma de experimentación política instrumentada en las nuevas democracias de América Latina buscó combinar los mecanismos representativos y directos. Las dos constituciones antes mencionadas realizan una clara diferenciación entre participación electoral y participación directa. Además de elegir representantes para que actúen en su lugar, los ciudadanos pueden votar o emitir su opinión sobre asuntos importantes a través de un referéndum o plebiscito, proponer leyes significativas mediante una iniciativa popular y —allí donde se encuentra institucionalizada la figura de la revocatoria, como herramienta complementaria o dentro de los tres medios habituales de democracia directa— poner fin al mandato de los representantes. Los mecanismos de democracia directa pueden ser obligatorios o facultativos (regulación legal/constitucional), vinculantes o consultivos (términos absolutos o relativos de la resolución), proactivos o reactivos (alteración o mantenimiento del status quo) y de arriba hacia abajo o viceversa (iniciación por parte del gobierno o de los ciudadanos).<sup>5</sup> Sin embargo, hay algo que todos ellos tienen en común: conllevan el voto. Por lo tanto, queda claro que “no buscan suplantarse la democracia representativa, sino

---

5. Tipología de Altman, 2011.



servir como válvulas intermitentes de seguridad contra el comportamiento perverso o insensible de las instituciones representativas y los políticos” (Altman 2011: 2).

En realidad, los mecanismos de democracia directa se utilizan en América Latina desde antes de que se iniciara el proceso de reformas constitucionales asociadas con la tercera ola de democratización (Altman 2011). En todo el continente, eran apenas cinco los países que no habían recurrido nunca a uno de esos dispositivos: República Dominicana, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua. Altman (2011) muestra que, desde el comienzo de la tercera ola en 1978 hasta 2009, la región ha presenciado 55 experiencias de democracia directa, que totalizaron 112 votaciones. El uso de esos mecanismos fue impulsado mayoritariamente por los gobiernos (85% de los casos), y solo cuatro países (Bolivia, Colombia, Uruguay y Venezuela) han tenido hasta ahora formas de democracia directa iniciadas por los ciudadanos. Uruguay cuenta, sin lugar a dudas, con la mayor experiencia, ya que suma 18 votaciones directas durante el período analizado por Altman (6 plebiscitos obligatorios, 5 iniciativas populares y 7 referéndums). Lo sigue Ecuador, que en sus 9 episodios asociados con el uso de estos dispositivos democráticos ha sometido 39 cuestiones al voto directo de los ciudadanos (2 plebiscitos obligatorios, 19 plebiscitos facultativos consultivos y 18 plebiscitos facultativos vinculantes). En cuanto a los otros países latinoamericanos, no se puede decir que en los últimos treinta años de su historia hayan hecho un uso significativo de los mecanismos de democracia directa: hubo 6 episodios en Venezuela, 4 en Panamá, Colombia, Bolivia y Chile, 2 en Perú, Guatemala y Brasil, mientras que Argentina y Costa Rica emplearon una sola vez esos dispositivos.

Podría decirse que los asuntos sometidos a votación directa no siempre han sido demasiado trascendentales. De acuerdo con lo señalado por Altman, casi dos tercios de las veces en que el continente recurrió a los mecanismos de democracia directa estuvieron relacionadas con cuestiones de diseño institucional o políticas coyunturales (extensión de mandatos, reelección presidencial, tipo de elección presidencial, estatus legal de los

partidos, formación de asambleas constituyentes, etc.). En cambio, han sido menos frecuentes las votaciones directas sobre temas fundamentales, cuyo tratamiento implicaba adoptar decisiones sobre políticas específicas. Apenas en 20 ocasiones los ciudadanos latinoamericanos tuvieron la oportunidad de usar mecanismos de democracia directa para expresar sus opiniones o decidir acerca de un servicio básico proporcionado tradicionalmente por el Estado (como jubilaciones, educación, telecomunicaciones, infraestructura, agua, electricidad o salud). De esos 20 hechos, 9 ocurrieron en Uruguay, y el resto tuvo lugar en solo cuatro países: Ecuador, Colombia, Bolivia y Panamá (Altman 2011: 115).

Aun cuando la frecuencia en el uso y los temas tratados no sean tan importantes, la mayoría de las nuevas democracias latinoamericanas han ampliado el alcance de los mecanismos directos en sus cartas magnas. Dentro de los sistemas surgidos después de la transición, parece haber existido la tendencia de proporcionar medios constitucionales a los ciudadanos para que controlen a sus gobiernos mediante el voto popular. Sin embargo, más allá de estos asuntos de índole política, Altman cree que “en la mayor parte de América Latina, las razones subyacentes al uso de la democracia directa esconden un deterioro significativo de los partidos políticos y el sistema partidario, instituciones intermedias que resultan fundamentales en un régimen representativo” (2011: 112). Desde su punto de vista, las instituciones representativas débiles abren la puerta al uso de los mecanismos de democracia directa “como consecuencia de la falta de control y contrapeso que caracteriza a las democracias representativas” (2011: 111).

La desafección política sería entonces una razón para explicar la institucionalización generalizada de los mecanismos de democracia directa en América Latina. Mientras tanto, su uso reflejaría un intento de corregir ciertos déficits del sistema representativo, lo que guarda relación con la utilización masiva de estos dispositivos para abordar cuestiones de rediseño institucional (mandatos, elecciones, partidos, asambleas constituyentes). Resulta interesante comprobar que Uruguay, el



país con mayor experiencia en mecanismos de democracia directa, es precisamente el que goza de la mejor reputación continental en materia de sistema representativo y calidad democrática. Se puede reflexionar acerca de cómo ayudaron esos dispositivos a fortalecer las instituciones representativas. Lissidini (2011), por ejemplo, muestra que a lo largo de la historia de las votaciones directas los partidos políticos uruguayos siempre mantuvieron la posición central. El apoyo partidario de al menos una organización ha sido imprescindible para que las respectivas iniciativas obtuvieran la aprobación y se dirimieran en las urnas. Lissidini sostiene que la experiencia con los mecanismos de democracia directa ha generado nuevas identidades partidarias en Uruguay (2011: 174). La primera forma de experimentación política formulada por América Latina no persigue fines sociales; aspira a expandir la soberanía popular para que no se limite a los medios electorales. Sus consecuencias están relacionadas con el fortalecimiento de la democracia representativa y la corrección de algunas de las deficiencias institucionales.

Los mecanismos de democracia directa se denominan así porque, en teoría, implican el voto directo sobre asuntos de políticas (o la propuesta directa de asuntos que serán sometidos a votación). En este caso, los ciudadanos evitan la decisión indirecta, que supondría simplemente elegir a los representantes para que luego estos resuelvan los temas pertinentes mediante su voto. Los dispositivos directos amplían las oportunidades de participación política de los ciudadanos y pueden lograr que el sistema representativo sea más democrático; sin embargo, no constituyen una forma ajena al principal medio electoral, ya que el voto es una característica sine qua non de todos los mecanismos de democracia directa (Altman 2011: 7). Por lo tanto, estos procedimientos no están exentos de las fallas halladas en los métodos de agregación de preferencias, ni de los problemas atribuidos al principio de las mayorías: ningún sistema de sufragio puede garantizar que un resultado refleje la voluntad de la mayoría, por no hablar de la soberanía popular (Riker 1972). Para alcanzar decisiones que respondan a las preferencias reales de los ciudadanos, los gobiernos debieron ampliar aún más los medios democráticos.

### **La profundización del compromiso ciudadano**

Para lograr una mayor eficacia, la participación política fue más allá de las elecciones de representantes y de la votación directa sobre temas importantes. Después de los períodos de transición, la resistente sociedad civil latinoamericana impulsó formas de movilización y compromiso con fines políticos, buscando que la participación trascendiera a los procesos electorales; muchas veces, esos intentos fueron motivados precisamente por el descontento de los resultados alcanzados en los comicios. Manifestaciones, protestas, marchas, vigiliadas, ocupaciones, piquetes, concentraciones, huelgas, sentadas y peticiones: todas estas formas de participación han sido muy relevantes en el proceso de democratización de América Latina, y varios hechos jugaron un papel determinante y generaron importantes consecuencias políticas (por ejemplo, las protestas del sector estudiantil denominado “Caras pintadas”, consideradas decisivas dentro del proceso que condujo a la destitución del presidente brasileño Fernando Collor de Mello en 1992). Independientemente de la relevancia que adquieran, estas modalidades de movilización y compromiso social suelen derivar en una presión política, pero no conllevan una forma real de participación.

En cambio, los piqueteros en Argentina, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México y el Movimiento de los Sin Tierra (MST) en Brasil cuentan con una mayor organización y expresan demandas que no se limitan a una coyuntura política. Estas agrupaciones, que adquirieron una notable visibilidad en la década de 1990, sostienen claras reivindicaciones sociales, conectadas al reclamo de un cambio político más profundo. Mientras los piqueteros exigen más puestos de trabajo y el MST busca la reforma agraria, ambas organizaciones se hacen eco de los zapatistas para demandar transformaciones estructurales en el sistema político y una democracia más inclusiva y participativa. El Foro Social Mundial, que se celebró por primera vez en 2001 en Porto Alegre y reunió a cientos de ONG y movimientos sociales de todo el continente, mostró que la sociedad civil latinoamericana tenía depositadas grandes expectativas en la



consolidación democrática: esperaba más de lo que podían ofrecer las instituciones representativas estables. La ciudadanía quería igualdad social, inclusión política real y reconocimiento cultural. Para ello, quería formar parte del gobierno, deliberar en torno a las políticas y decidir sobre cuestiones administrativas.

En América Latina, como en cualquier otro lugar, la desafección política intensifica las demandas de los ciudadanos. La consolidación de la democracia, por su parte, también contribuye al desarrollo de personas más críticas (Norris 1999). La insatisfacción generalizada por el funcionamiento poco democrático de las instituciones representativas parece haber alentado a las organizaciones de la sociedad civil y a los partidos políticos a alinearse para, de manera conjunta, buscar soluciones innovadoras a los problemas locales y promover las políticas deseadas. Con una larga experiencia, adquirida durante décadas de lucha por la democracia y contra el autoritarismo, la sociedad civil latinoamericana estaba preparada para avanzar un paso más. En lugar de participar contra sus gobiernos, podía tener la chance de participar con sus gobiernos y, de alguna manera, dentro de ellos.

### **Una combinación de representación, participación y deliberación**

La segunda forma de experimentación política instrumentada en las nuevas democracias de América Latina combina la representación con la participación y la deliberación. Junto con la sociedad civil, los gobiernos diseñan instituciones innovadoras, que contemplan medios verdaderamente eficaces para que las personas intervengan. Lo que se inició con el presupuesto participativo en Porto Alegre, hoy incluye una amplia gama de prácticas a escala local y nacional, que permiten que los ciudadanos desempeñen un papel más importante y se involucren poco a poco en la elaboración, la implementación y la evaluación de políticas públicas. A lo largo de las diversas etapas del ciclo, los ciudadanos deliberan en torno a sus preferencias, fijan prioridades junto con los representantes gubernamentales y gestionan recursos locales, participando de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones.

En los últimos años, América Latina puso en funcionamiento un amplio universo de innovaciones participativas: consejos locales y nacionales de políticas públicas, consejos comunales, consejos consultivos, conferencias nacionales, consejos de desarrollo municipal, planificación urbana participativa y una larga lista de prácticas menos institucionalizadas, además de cientos de iniciativas presupuestarias diseminadas en todo el continente. El múltiple espectro de actividades llevadas a cabo por los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil implica mucho más que un mero control social. La presencia de estos innovadores mecanismos democráticos permite, entre otras cosas, intervenir en el diseño de políticas, jugar un papel importante en la planificación urbana, tomar decisiones relacionadas con la asignación de presupuestos municipales, gestionar el suministro de servicios, administrar el acceso a los bienes públicos, deliberar acerca de las prioridades en materia de políticas gubernamentales y realizar propuestas y recomendaciones a los encargados de formular esas políticas. Nunca había habido medios democráticos tan diversos, ni una participación política tan efectiva.

Estas formas de participación son muy variables. No todas las innovaciones participativas incluyen la deliberación. No todas las modalidades que incluyen deliberación concluyen en la toma de decisiones; algunas consisten simplemente en una consulta. No todas las determinaciones alcanzadas a través de innovaciones con deliberación y toma de decisiones son vinculantes; algunas constituyen meras recomendaciones. No todas las innovaciones participativas se expanden a escala nacional; en realidad, la mayoría se desarrolla solo en el ámbito local. No todas esas innovaciones son impulsadas por el gobierno, y no todas aquellas impulsadas por la sociedad civil reciben el respaldo gubernamental. Además, no todas son producto de gobiernos de izquierda. El éxito inicial del presupuesto participativo parece haber convencido a los partidos de centro y de derecha —y a organismos multilaterales, como el Banco Mundial— de que estas innovaciones resultan útiles para lograr servicios públicos eficientes y mejorar la gobernanza (Avritzer 2009, Hawkins 2010, Goldfrank 2011). Todos los elementos



mencionados representan facetas del experimentalismo político que caracteriza a la actual democracia en América Latina.

Las innovaciones señaladas también varían en lo que respecta a su impacto y al nivel de éxito alcanzado. Incluso hay grandes fluctuaciones en el mecanismo con mayor aceptación, el presupuesto participativo, que arroja diferentes resultados y grados de cumplimiento de los objetivos según la ciudad y el período en el cual se desarrolla (Wampler 2007, Avritzer 2009, Peruzzotti 2009, Goldfrank 2011). En ciertos casos, puede ocurrir que una institución participativa no logre el propósito específico previsto, pero que repercuta positivamente en la democracia. Es entonces cuando, independientemente del nivel de éxito alcanzado, la experiencia en cuestión muestra el potencial de estas innovaciones para corregir deficiencias de la democracia representativa o, simplemente, fortalecer sus instituciones.

### **Reforzar la representación mediante la participación**

En México, estas innovaciones han creado nuevos canales entre los ciudadanos y los representantes electos, conformando así una alternativa frente al clientelismo (Selee 2009). A fines de la década de 1990, muchos gobiernos locales en todo el país emprendieron iniciativas participativas, que derivaron en diversas experiencias con diferentes grados de éxito; algunas de ellas redujeron el clientelismo y establecieron vías de comunicación más públicas y transparentes para que las personas hicieran oír su voz en asuntos internos. Selee muestra que en Nezahualcóyotl y Tijuana, por ejemplo, las comunidades vecinales electas y los órganos de planificación participativa ayudaron a generar nuevas formas de interacción entre los ciudadanos y el Estado. En Tijuana, el sistema de planificación también promovió una amplia deliberación pública sobre las prioridades municipales y produjo un acercamiento entre la sociedad civil y los funcionarios gubernamentales. Surgieron nuevos patrones en la selección del liderazgo, que permitieron que se incorporaran a la administración pública algunos ciudadanos que habían asumido un papel activo

en las instituciones participativas (2009: 62-83). Como demuestra esta experiencia, para que las innovaciones participativas tuvieran éxito en México, fue determinante el hecho de poder incluir en el proceso a los partidos políticos y sus grupos afines, en lugar de sortearlos. Al evaluar cómo incide la combinación entre representación y participación en el fortalecimiento de la democracia, Selee llega a una conclusión muy clara: "La innovación participativa otorga poder a los ciudadanos; no porque eluda los partidos políticos, sino porque los acerca a los ciudadanos y los obliga a competir por el apoyo popular" (2009: 83). En un sistema político altamente partidista, que ha sido dominado por un único partido durante un período increíblemente largo, este resultado marca que las innovaciones mencionadas tienen un gran potencial para corregir deficiencias del sistema representativo.

En Bolivia y Ecuador, las innovaciones participativas también evidencian un impacto positivo sobre los partidos políticos y el sistema partidario. Tras analizar la experiencia de las agrupaciones indígenas y su estímulo a la innovación institucional en los gobiernos locales, Van Cott (2008) destaca que ese desarrollo ayuda a los intendentes a establecer vínculos personales de lealtad y confianza con los votantes. Mediante las modalidades participativas y deliberativas, los partidos políticos basados en movimientos indigenistas aumentaron el control comunitario sobre las autoridades electas y lograron una mayor transparencia en las áreas de presupuesto y gastos (2008: 13). Los cambios institucionales implementados por las organizaciones partidarias de la región andina siguen sus tradiciones culturales originarias, que incluyen asambleas regulares, frecuentes y abiertas, donde se exponen libremente las preferencias respecto al gasto público y se fijan las prioridades comunes. Los comités y los grupos de trabajo, que reúnen a funcionarios de los gobiernos municipales y representantes de la sociedad civil, también asumen responsabilidades por la toma de decisiones, la supervisión y la implementación (2008: 22). Uno de los principales hallazgos de Van Cott consiste en señalar que las innovaciones participativas ayudan a generar nuevas fuentes de autoridad en las débiles institucio-



nes locales, situadas dentro del marco éticamente dividido y políticamente inestable de los países andinos (2008: 225).

En un tercer tipo de ejemplo, Brasil también demuestra cómo se fortalecen las instituciones representativas a través de estas innovaciones democráticas, que combinan representación con participación. Las conferencias nacionales de políticas públicas, una experiencia promovida por el Ejecutivo federal junto con organizaciones de la sociedad civil, reúnen a ciudadanos de a pie, agrupaciones sociales, empresarios privados y representantes electos de los tres niveles de gobierno, que deliberan y acuerdan una agenda común para el país. Aunque estas conferencias ya existían anteriormente, todo indica que fue la llegada al poder del PT en 2003 la que aumentó su impacto sobre la formulación de políticas y la legislación. Según Pogrebinski y Santos (2011), alrededor del 20% de los proyectos sometidos a debate en 2009 en la Legislatura federal brasileña surgieron a partir de recomendaciones elaboradas en los años previos por las conferencias nacionales de políticas públicas. Además, aproximadamente el 48% de las enmiendas constitucionales aprobadas por el Congreso brasileño tras la redemocratización del país estuvieron relacionadas con asuntos específicos que habían sido tratados y recomendados por las conferencias (Pogrebinski 2012). No se puede decir que el impacto positivo de esta institución participativa, que combina representación, participación y deliberación, dependa del Gobierno del PT o se circunscriba a él: Pogrebinski y Samuels (de próxima publicación) muestran que las conferencias nacionales de políticas públicas ya habían causado un efecto durante la gestión precedente (cuando estaba en el poder el Partido de la Social Democracia Brasileña, PSDB, principal opositor del PT), lo que indica que el reconocido éxito de esta experiencia democrática podría basarse más en sus características de diseño institucional que en otras variables coyunturales.

### **¿Puede la participación solucionar la desafección política?**

Si esta ola de experimentalismo fue motivada por la desafección política que imperó durante largo

tiempo en América Latina, ¿puede su presencia ayudar a resolver el problema? En otras palabras, tienen las innovaciones el potencial para restablecer la confianza y el nivel de satisfacción con la democracia en el continente? Se trata de preguntas empíricas, que solo podrán responderse en los próximos años. No obstante, las evidencias antes mencionadas y otros indicadores permiten hacer algunas especulaciones.

Dentro de un primer conjunto de indicadores, se puede mencionar la mayor cantidad de ciudadanos comprometidos con las innovaciones participativas y la mayor cantidad de innovaciones de este tipo surgidas en América Latina en los últimos años. Es cierto que sigue habiendo en la región una alta volatilidad electoral y una baja participación en las urnas, lo que lleva a algunos expertos a afirmar que "los ciudadanos creen que no están bien representados" (Mainwaring 2006: 15); sin embargo, más de 2.000 ciudades en el continente habían adoptado alguna forma de presupuesto participativo antes de 2007 (Goldfrank 2007), 33.000 consejos comunales con la participación de más de 8 millones de ciudadanos ejercían su actividad en Venezuela hacia fines de 2007 (Hawkins 2010), 5.000 consejos de salud involucraban a 100.000 personas en Brasil en 2004 (Coelho 2004) y 13.000 organizaciones comunitarias estaban habilitadas por la Ley de Participación Popular a controlar el gasto local y la gestión de obras públicas en Bolivia en 2006 (Van Cott 2006). En conjunto, estas innovaciones democráticas han movilizado a millones de ciudadanos en el continente; y apenas representan algunos ejemplos. Solamente en Brasil, siete millones de personas participaron entre 2003 y 2011 en 82 conferencias nacionales de políticas públicas (Pogrebinski 2013). Mientras en América Latina tiende a disminuir el número de gente que vota en las elecciones o que se identifica con un partido político, la cantidad de innovaciones participativas y de ciudadanos involucrados en ellas parece haber aumentado de manera rápida y generalizada a lo largo de los últimos años.

Una segunda serie de parámetros favorables proviene de los índices de democracia. Con el giro a la izquierda de los gobiernos, la evolución



pragmática de las democracias latinoamericanas y el cambio de siglo, los datos de las encuestas comenzaron a mostrar un incremento acelerado en los niveles de confianza política y satisfacción con la democracia. Según el Latinobarómetro, en 2003 había un 19% de ciudadanos latinoamericanos que confiaban en sus gobiernos, mientras que siete años después, en 2010, esa cifra trepó al 45%. La imagen positiva del Parlamento y de los partidos políticos también evidenció un marcado aumento en la región: en 2003, el 17% de las personas albergaba esperanzas en el funcionamiento de los respectivos congresos nacionales; hacia 2010, la proporción se había duplicado y alcanzaba el 34%. Durante ese mismo período de siete años, la confianza en los partidos políticos experimentó un crecimiento veloz y significativo: se elevó del 11 al 23%. La consolidación de las instituciones políticas no permite explicar completamente estos recientes avances, habida cuenta de que la tercera ola de democratización se inició en América Latina hace más de tres décadas. Si el experimentalismo político resuelve el problema de la desafección, el giro pragmático de la democracia regional supone una posible causa y merece ser analizado en mayor detalle.

Sin lugar a dudas, hubo varios factores concomitantes que contribuyeron a aumentar rápidamente el grado de confianza política y satisfacción con la democracia en el continente. Probablemente tuvieron importancia las tasas de crecimiento, el control de la inflación, el mejor funcionamiento de la economía asociado con eficaces políticas redistributivas, la disminución significativa en los niveles de pobreza y desigualdad, el ascenso y la expansión de una vigorosa clase media y los pequeños pero claros avances en materia de aplicación de la ley, protección de derechos, control de la delincuencia y lucha contra la corrupción. La institucionalización de los nuevos medios políticos, que combinan representación, participación y deliberación, dista de ser la única causa. Sin embargo, si los mecanismos en cuestión demuestran ser exitosos para alcanzar los fines sociales previstos (entre ellos, los logros antes mencionados), el concepto de democracia pragmática puede ofrecer al menos una nueva perspectiva analítica, apta para estudiar la historia política reciente en América Latina.

### **Logro de los fines democráticos**

El experimentalismo descrito anteriormente encarna intentos dirigidos a ampliar los medios políticos para alcanzar los fines sociales de la democracia. Una importante consecuencia del giro a la izquierda es el claro vínculo establecido en América Latina entre lo social y lo democrático. Sin embargo, antes de que resultaran electos sucesivamente los diferentes partidos progresistas, las constituciones aprobadas en el período posterior a la transición ya hablaban de un sistema orientado a la igualdad social. La carta magna brasileña de 1988, por ejemplo, enumera los objetivos fundamentales del país, entre los que incluye "erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales" (artículo 3, III). No era suficiente con restaurar el orden, establecer instituciones representativas y garantizar los derechos civiles y políticos; para lograr la democracia en América Latina, era imprescindible la justicia social.

La ausencia de justicia social implica ausencia de ciudadanía. Este hecho constituye un componente crítico dentro del proceso de democratización de América Latina y es, tal vez, uno de sus principales obstáculos, si se tiene en cuenta una definición más sólida de democratización. Aquí se podría recurrir a Guillermo O'Donnell, quien señaló que "varias formas de discriminación y de pobreza extendida, así como su contraparte, la disparidad extrema en la distribución de recursos (no sólo económicos), van de la mano con la ciudadanía de baja intensidad" (O'Donnell 1993: 1361). Este politólogo comprendió mejor que nadie que el ejercicio de la ciudadanía requiere condiciones no solo políticas, sino también sociales; esto significa, entre otras cosas, que todas las personas deben "obtener un tratamiento justo" y además "obtener de agencias estatales servicios a los que tienen derecho" (1993: 1361). O'Donnell sabía que las "áreas marrones" de las nuevas democracias no podían ser abordadas simplemente con derechos liberales. Y esa misma certeza estuvo presente en varias asambleas constituyentes del continente, que en lugar de limitarse a enumerar las clásicas reivindicaciones civiles y políticas, elaboraron textos destinados a proteger los dere-



chos sociales, económicos y, más recientemente, culturales. En este caso, la búsqueda regional de igualdad social no es una mera búsqueda orientada a mejorar el ingreso y la redistribución; apunta también a la inclusión.

La constitucionalización de los derechos sociales, económicos y culturales vino acompañada de una percepción: para evitar que solo fueran bellas palabras en un trozo de papel, era necesario lograr el compromiso de la sociedad civil. Con la amplia descentralización continental, el suministro de los bienes sociales básicos (por ejemplo, la salud) retornó en varios países a la esfera municipal, donde los actores del Estado y de la sociedad civil comenzaron a incorporarse a las nuevas instituciones participativas para convertir los derechos en realidad. Pese a las importantes variaciones en cuanto al diseño, los consejos municipales parecieron transformarse inicialmente en la opción institucional preferida de muchos gobiernos. El empoderamiento de los ciudadanos y la oportunidad de desempeñar un papel para resolver los propios problemas aparecieron, por un lado, como un método válido para desarrollar la ciudadanía y, por el otro, como un medio efectivo para implementar políticas sociales a escala local. En pocos años, miles de consejos de salud y comunales se instalaron en todo el territorio de Brasil y Venezuela, respectivamente. Las innovaciones participativas comenzaron a mostrar su aptitud para generar inclusión.

Ya sea para redistribuir los bienes públicos (inclusión social), mejorar las condiciones de vida de los grupos desfavorecidos (inclusión económica), aumentar la participación entre los ciudadanos con bajo nivel educativo y bajos ingresos (inclusión política) o ampliar los derechos de las minorías y reintegrar al proceso político a los sectores que históricamente han contado con una representación insuficiente (inclusión cultural), las innovaciones participativas son utilizadas cada vez más por los gobiernos de América Latina para promover la igualdad social mediante la inclusión de todos los ciudadanos. No está claro en qué medida estos medios alcanzan sus objetivos y, además, el nivel de éxito de las innovaciones varía tanto de un país a otro como a nivel interno. Sin

embargo, algunos indicadores iniciales dan lugar a un cierto optimismo.

De acuerdo con lo analizado, resulta evidente el impacto de la participación ciudadana en materia de priorización del gasto público, reasignación presupuestaria, gestión de recursos, planificación de políticas, diseño e implementación de proyectos de desarrollo y reformas en el plano local, así como en la elaboración y aprobación de leyes y políticas públicas (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012; Selee y Peruzzotti 2009). Sin embargo, cabe preguntar en qué medida la mayor participación política supone una mayor igualdad socioeconómica. En otras palabras, ¿qué potencial tienen las innovaciones participativas para generar inclusión? A continuación, responderé estos interrogantes recurriendo al ejemplo de algunas experiencias orientadas a resolver problemas sociales y económicos.

El presupuesto participativo suele ser considerado como la innovación más exitosa de su tipo. El amplio reconocimiento se debe precisamente a la capacidad demostrada por este mecanismo para generar mayor igualdad mediante la redistribución de bienes públicos y para aumentar la participación entre los grupos desfavorecidos y los ciudadanos con bajo nivel educativo y bajos ingresos. Dentro de los estudios sobre presupuesto participativo llevados a cabo en Brasil y en numerosas ciudades latinoamericanas, no toda la evidencia recogida respalda el supuesto beneficio en términos de igualdad social. Sin embargo, como señaló Boaventura de Sousa Santos, "la eficacia redistributiva del presupuesto participativo está plenamente confirmada"; los logros iniciales de Porto Alegre —cuyas cifras indican que, entre 1989 y 1996, el mecanismo duplicó la cantidad de niños escolarizados y aumentó del 49 al 98% el número de hogares con acceso al agua— serían suficientes para presentarlo como el "embrión de una democracia redistributiva" (1998: 484). Por su parte, Avritzer (2009) detectó que, debido a las configuraciones específicas de la sociedad civil y política, en ciudades como San Pablo el efecto distributivo no era tan marcado y generalizado como en Porto Alegre o Belo Horizonte. De todos modos, los barrios pobres siempre fueron



los más beneficiados, lo que confirma el potencial del presupuesto participativo para favorecer a los ciudadanos más vulnerables y de menores ingresos. A la misma conclusión arriba Baiocchi (2001), quien muestra que los sectores pobres y sin educación están bien representados dentro de un procedimiento de toma de decisiones con características eficientes y redistributivas.

Los datos revelan que las iniciativas participativas locales también mejoraron el bienestar económico del ciudadano medio en Bolivia. Laserna (2009) muestra que diversas leyes (participación popular, descentralización administrativa, diálogo nacional, territorios indígenas, medio ambiente y forestal) y las reformas en el sistema electoral multiplicaron los canales y mecanismos de participación, creando más oportunidades para la representación de los ciudadanos y su empoderamiento político. El mismo autor destaca que las áreas más pobres y deprimidas fueron favorecidas con mayores recursos y que las regiones geográficas previamente ignoradas recibieron una mayor parte del gasto público (2009: 143). Además, la cobertura de servicios básicos se expandió a escala nacional y en las áreas rurales, lo que permitió mejorar rápidamente las condiciones de vida de la gente, con un ritmo que no se había observado antes de que se introdujeran las innovaciones participativas en el país (2009: 148).

En Venezuela, los Consejos Comunales forman parte de un amplio sistema participativo, que fue diseñado por Hugo Chávez y comprende varias iniciativas (entre otras, las misiones y los círculos bolivarianos) dirigidas a combatir la pobreza y promover políticas sociales. Institucionalizados a través de una ley aprobada por la Asamblea Nacional en 2006 y con una presencia de 40.000 núcleos en 2011 (McCarthy 2011), estos consejos son "instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad

socialista de igualdad, equidad y justicia social" (Ley Orgánica de los Consejos Comunales, art. 2). Los Consejos Comunales pueden estar integrados por hasta 400 familias cuyos miembros —organizados en una estructura muy representativa, que incluye una Asamblea, una Unidad Ejecutiva electa, una Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y una Unidad de Contraloría Social— comparten responsabilidades en comités de trabajo dedicados a políticas de diversas áreas: salud, tierra urbana, vivienda y hábitat, economía comunal, seguridad y defensa integral, alimentación y defensa del consumidor, agua, energía y gas, educación, cultura y formación ciudadana, protección social de niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, familia e igualdad de género, entre otras temáticas decididas por la comunidad (Ley Orgánica de los Consejos Comunales, art. 28). Los ingresos extraordinarios son transferidos por el gobierno a los Consejos Comunales, que deben deliberar sobre las necesidades y prioridades, elaborar proyectos concretos para abordar los problemas, implementar y supervisar las medidas deseadas y administrar los recursos recibidos. La autonomía y el modelo de autogestión de estas instancias dividen a los expertos, que ofrecen numerosas interpretaciones en distintas direcciones. Pese a las constantes críticas que apuntan especialmente al uso político de los Consejos Comunales y a las deficiencias en el diseño institucional, aún no hay demasiadas investigaciones empíricas que evalúen en profundidad el impacto sobre la igualdad social. En cualquier caso, no cabe duda de que estas organizaciones han realizado algún tipo de contribución para favorecer los recientes logros de Venezuela: la pobreza disminuyó del 49,4% en 1999 al 27,6% en 2009<sup>6</sup>; el gasto social aumentó del 11,3% del PBI en 1998 al 22,8% en 2011<sup>7</sup>; y en 2010, el 80,4% de los venezolanos creía que "la democracia resuelve los problemas" y el 86,5%, que "la democracia es preferible a cualquier otra

6. Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

7. Datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV), disponibles en: <http://www.cepr.net/index.php/blogs/the-americas-blog/venezuelan-economic-and-social-performance-under-hugo-chavez-in-graphs>.



forma de gobierno”, lo que contrasta con las cifras que se habían registrado en 1995: 52,8% y 63,5%, respectivamente.<sup>8</sup>

En Brasil, las conferencias nacionales de políticas públicas promovieron derechos y desarrollaron iniciativas orientadas a resolver cuestiones de género, raza, etnia y minorías, con el objeto de asegurar la inclusión política y cultural de los grupos desfavorecidos. Pogrebinski (2012) destaca que la cantidad de políticas federales (determinadas en función de los decretos presidenciales) referidas a minorías y derechos humanos aumentó de 12 a 224 entre 2003 y 2010, lo que representa un crecimiento de casi el 200%. Durante el mismo período, como resultado de las demandas expresadas en el marco de dichos encuentros, se aprobaron amplios planes nacionales, que derivaron en políticas específicas dirigidas a mujeres, ancianos, personas con discapacidad y minorías raciales y étnicas. Según Pogrebinski y Samuels (de próxima publicación), la Conferencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional ayudó a que el país aprobara la primera política integral en esa área: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANSAN). Su presencia se ha visto reflejada en acciones y programas específicos, que repercuten en la vida de millones de brasileños. Un ejemplo es el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), que “suministra alimentos a personas desnutridas y promueve la inclusión social y económica en las zonas rurales por medio del fortalecimiento de la agricultura familiar”. Solamente en 2011, el PAA atendió las necesidades de 19.728.731 familias, con un presupuesto cercano a los 233 millones de dólares estadounidenses.

A pesar del avance registrado en los datos del Latinobarómetro, que revelan que el 71% de los latinoamericanos estaban satisfechos con su vida en 2010 (frente a apenas un 41% en 2000), todavía es demasiado pronto para evaluar si los nuevos medios de la democracia contribuyen a lograr sus fines sociales en la región. En el corto plazo, resulta muy difícil medir el impacto redistributivo de las innovaciones participativas. No obstante, es necesario investigar adecuadamente la correlación entre el experimentalismo generalizado y la mejora de los indicadores políticos y

sociales en el continente. Hay varias explicaciones posibles, pero los especialistas deberían analizar seriamente la conexión entre las innovaciones participativas y la ejecución de políticas sociales para determinar si existe una causalidad entre las recientes mejoras en los índices sociopolíticos y la simultánea experimentación de los gobiernos latinoamericanos con la representación, participación y deliberación.

Algunos indicadores deben ser tenidos en cuenta. Durante la última década no solo aumentaron en el continente los niveles de confianza política y satisfacción con la democracia, como ya se ha dicho, sino que además los líderes y los partidos de los gobiernos más experimentalistas (o las democracias más pragmáticas) resultaron reelectos. Los presidentes y partidos izquierdistas —que explícitamente intentan usar las innovaciones participativas para promover la igualdad social— obtuvieron ahora un nuevo mandato en al menos siete países: Venezuela, Chile, Brasil, Ecuador, Bolivia, Uruguay y Argentina. Salvo Argentina y Chile, los otros cinco casos son precisamente los de mayor experimentación democrática, como pudo observarse en los ejemplos del presente trabajo. En Brasil, el país con la más larga y generalizada tradición en este tipo de innovaciones, el PT ganó las elecciones por tercera vez consecutiva e ingresó en 2013 a su décimo año de gobierno con un 79% de aprobación de la presidenta Dilma Rousseff.<sup>9</sup> La pobreza se redujo allí en un 54% entre 2003 (año en que el PT asumió el poder por primera vez) y 2011; y en los doce meses de 2011, disminuyó nada menos que un 7,9%.<sup>10</sup> Los numerosos programas sociales implementados por el gobierno guardan una estrecha relación con su compromiso de actuar junto a la sociedad civil. Según lo expresado anteriormente, fomentan la participación social como un “método democrático de gestión” y una “herramienta gubernamental importante para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas”.

---

8. Datos del Latinobarómetro.

9. <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/03/19/dilma-cni-ibopec.htm>

10. <http://revistaepoca.globo.com/Negocios-e-carreira/noticia/2012/03/pobreza-no-brasil-diminui-79-em-2011.html>



## ¿Hacia un nuevo modelo de democracia?

Poco a poco, las “democracias con adjetivos” (Collier y Levitsky 1997) surgidas en la tercera ola de democratización están siendo desplazadas. Los sistemas “delegativos” (O’Donnell 1993), los “defectuosos” (Merkel 2004) y las “pseudodemocracias” (Diamond, Linz y Lipset 1989) de América Latina parecen ceder paso gradualmente a la democracia pragmática, una nueva forma experimental de gobernanza que combina la representación, la participación y la deliberación como medios para alcanzar los fines sociales. El futuro mostrará si se trata de una forma sostenible y capaz de trascender a los gobiernos de izquierda que la impulsaron.

En cualquier caso, la mayor institucionalización de las innovaciones participativas en el marco de la democracia representativa parece indicar algo: si han transcurrido más de tres décadas desde el supuesto inicio de la tercera ola de democratización y la democracia latinoamericana aún no se ajusta al protocolo liberal, tal vez nunca lo haga. Como intenté mostrar en el presente trabajo, el continente ha dado un giro en su proceso de democratización; al evaluar el funcionamiento de las instituciones representativas, no se debe subestimar el papel jugado por las innovaciones participativas. También es necesario que las encuestas de opinión pública realizadas en los países de la región consideren las numerosas experimentaciones democráticas. Sería un primer paso, que permitiría analizar luego el verdadero impacto en los niveles de confianza política y satisfacción con la democracia.<sup>11</sup>

La intensificación del experimentalismo político en América Latina plantea importantes preguntas acerca de cómo se evalúa la calidad democrática. Las medidas y los índices conocidos no tienen en cuenta los cambios institucionales producidos en la región a partir de la mayor adopción de innovaciones participativas. Por otra parte, tampoco reconocen que es posible configurar nuevas formas de democracia, y que no todas las democracias deben seguir el paradigma liberal. Es necesario establecer nuevos criterios para explicar la expe-

rimentación democrática ocurrida en América Latina y para evaluarla en función de sus propios principios y valores, en el contexto de su propio proceso de democratización, en lugar de hacerlo según los estándares desarrollados en otros contextos y otras épocas.

Cuando hay que realizar una evaluación de América Latina, cada vez son más las voces que cuestionan el uso de patrones basados en los procedimientos de la democracia liberal y la idea de ella como una aspiración universal (Van Cott 2008; Buxton 2011). Como afirman López Maia y Lander en relación con el caso venezolano, la democracia se concibe “no solo como el libre ejercicio de libertades civiles y derechos políticos, sino también, de una manera muy empática, como la justicia y la igualdad social” (2011: 63). Desestimar el experimentalismo político ocurrido en América Latina en los últimos años implica “negar la pluralidad en las formas democráticas y la legitimidad de los modelos democráticos endógenos” (Buxton 2011).

Es indispensable evaluar correctamente el experimentalismo participativo/deliberativo y su conexión con las instituciones representativas para explicar las continuas falencias de estas últimas. El estudio especializado de la democratización latinoamericana debe ampliarse para abordar nuevas posibilidades, como el giro pragmático descrito en este trabajo. Si se deja de lado el paradigma liberal y se reconoce la validez del nuevo modelo experimental de democracia, América Latina estará en condiciones de suministrar recetas innovadoras y creativas para mejorar también la calidad de la democracia en cualquier otro lugar del mundo.

*Traducción de Mariano Grynszpan*

11. Un primer paso importante ha sido efectuado por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por su sigla en inglés), que en encuestas realizadas, por ejemplo, en Venezuela comenzó a incluir preguntas sobre participación popular. Más allá de esto, la mayoría de las encuestas de opinión pública solo tienen preguntas sobre los mecanismos de democracia directa y básicamente siguen considerando la participación en sus facetas de petición, manifestación y asociación, omitiendo el aspecto de las innovaciones institucionales.



## Bibliografía

---

- ALTMAN, D., PÉREZ-LIÑAN, A., 2002. "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries." *Democratization*, 9 (2): PP. 85-100.
- AVRITZER, L., 2002. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- BAIOCCHI G., 2003. *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books.
- BOLIVIA, 2009. *Constitución Política del Estado*. Bolivia. Disponible en: [http://www.observatoriotrata.org/upload/MARCO\\_LEGAL\\_DE\\_LA\\_TRATA/MARCO\\_LEGAL\\_NACIONAL/1.\\_NCPE\\_constitucion.pdf](http://www.observatoriotrata.org/upload/MARCO_LEGAL_DE_LA_TRATA/MARCO_LEGAL_NACIONAL/1._NCPE_constitucion.pdf).
- BRASIL, 2011. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponible en: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/02/veja-integra-da-mensagem-ao-congresso-lida-por-dilma.html>.
- BRASIL, (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado,
- CAMP, R.A., 2001. *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- CAMPBELL, T., 2003. *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- CAMERON, M. A. and SHARPE, K. E., (2010). *Andean Left Turns: Constituent Power and Constitution-Making*. IN: Maxwell A. Cameron and Eric Hershberg eds. *Latin America's Left Turns: Politics, Policies and Trajectories of Change*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2010.
- CASTAÑEDA, J., 2006. *Latin America's Left Turn*. *Foreign Affairs*, New York, may/june.
- COELHO, V. S. R. P., 2004. *Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?*. EN: Vera Schattan P. Coelho and Marcos Nobre, eds. *Participação e Deliberação*. São Paulo: 34Letras, 2004, pp. 255-269.
- CORRALES, J. and PENFOLD, M., 2010. *Dragon in the Tropics: Hugo Chavez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Brookings Institution Press; Original edition.
- DIAMOND, L., 1997. *Is the Third Wave of Democratization Over? An Empirical Assessment*. Helen Kellogg Institute for International Studies.
- \_\_\_\_\_, HARTLYN, J., LINZ, J. J. , LIPSET, S.M. 1999. *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder, Co: Lynne Rienner.
- ECUADOR, 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf).
- HAGOPIAN, F., 1998. *Negotiating economic transitions in liberalizing polities: Political representation and economic reform in Latin America*. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.
- \_\_\_\_\_, 2005. *The Rising Quality of Democracy in Brazil and Chile*. IN: Larry Diamond and Leonardo Morlino, eds., *The Quality of Democracy: Improvement or Subversion?*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. and MAINWARING, S.P., eds., 2005. *The third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press
- HAWKINS, K. A., 2010. *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press; 1 edition.
- HEVIA, F.J. and ISUNZA VERA, E., 2012. *Constrained Participation: The Impact of Consultative Councils on National-Level Policy in Mexico*. EN: Maxwell Cameron, Eric Hershberg and Keneth Sharpe, eds. *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*. New York: Palgrave MacMillan
- HUNTINGTON, S.P., 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- FOX, J., 1994. *The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship*. *World Politics*, 46(2), pp.151-184.
- GRAHAM, C. and SUKHTANKAR, S., 2004. *Does Economic Crisis Reduce Support for Markets and Democracy in Latin America? Some Evidence from Surveys of Public Opinion and Well Being*. *Journal of Latin American Studies*, 36(2), pp.349-377.



- GARGARELLA, R. 2008. Cambiar la letra, cambiar el mundo. Ecuador Debate, 75, 93–5.
- GRET, M. and SINTOMER, Y., 2005. The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy. London: Zed Books.
- GOLDFRANK, B., 2011. Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization and the Left. University Park: Pennsylvania State University Press.
- \_\_\_\_\_, 2007. The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation. *Comparative Politics*, 39:2.
- GRAMSCI, A., (2011). Prison Notebooks. Columbia University Press; New York, 1ST edition.
- LAGOS, M., 2003. Support for and Satisfaction with Democracy. *International Journal of Public Opinion Research*, 15(4), pp.471-487.
- LEVINE, D.H. and MOLINA, J.E. eds., 2011. The quality of democracy in Latin America. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- LEVITSKY, S., ROBERTS, K. eds., 2011. The Resurgence of the Latin American Left. Baltimore: Johns Hopkins.
- MAINWARING, S., 1999. Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil. Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_, 2006. The Crisis of Representation in the Andes. EN: *Journal of Democracy*, Volume 17, Number 3, pp. 13-27.
- \_\_\_\_\_, 2012. From Representative Democracy to Participatory Competitive Authoritarianism: Hugo Chávez and Venezuelan Politics. *Perspectives on Politics*, 10, pp 955-967.
- \_\_\_\_\_. and SCULLY, T.R. eds., 1995. Building democratic institutions: party systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_, 2009. Democratic Governance in Latin America. Stanford: Stanford University Press.
- MERKEL, W., 2004. Embedded and Defective Democracies. In: A. Croissant and W. Merkel eds. Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? *Problems of Regime Change*, (11)5, pp.33-58.
- MUNCK, G. L. eds., 2007. *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- NEWTON, K. and DELHEY, J., 2005. Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review*, 21(4), pp.311-327
- NORRIS, P., 1999. Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. Oxford University Press, USA.
- O'DONNELL, G., (1993), "Estado, Democratización y Ciudadanía". *Nueva Sociedad*, nº 128.
- \_\_\_\_\_, 2001. Reflections on Contemporary South American Democracies. *Journal of Latin American Studies*, 33(3), pp.599-609.
- O'DONNELL, G., 2004. Human Development, Human Rights, and Democracy. EN: Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell, and Osvaldo M. Iazzetta, eds. 2004. *The Quality of Democracy*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- O'DONNELL, G., CULLELL, J.V. and LAZZETTA, O.M. eds. 2004. *The Quality of Democracy*. Notre Dame, EN: University of Notre Dame Press.
- PANIZZA, F., 2005. Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America. *Political Studies*, London, 53, pp. 716-734.
- PARTLOW, J., 2009. Latin America's Document-Driven Revolutions. *The Washington Post*. Washington Post Foreign Service, February 17. Disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/16/AR2009021601468.html>.
- PERUZZOTTI, E., 2009. The politics of institutional innovation: the implementation of participatory budgeting in the city of Buenos Aires. EN: Andrew D Selee and Enrique Peruzzotti, eds. *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press ; Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- POGREBINSCHI, T., 2012. Participation as Representation: Democratic Policymaking in Brazil. EN: M. Cameron, E. Hershberg and K. Sharpe eds. *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*. New York: Palgrave MacMillan



- \_\_\_\_\_. De próxima publicación. "The Squared Circle of Participatory Democracy: Scaling-up Deliberation to the National Level". *Critical Policy Studies*.
- POGREBINSCHI, T and SANTOS, F., 2011. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Dados, 54(3).
- POGREBINSCHI, T and SAMUELS, David. De próxima publicación. "The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences". *Comparative Politics*.
- PRZEWORSKI, Adam, 2010. *Democracy and the Limits of Selfgovernment*. New York: Cambridge University Press.
- ROBERTS, K. and 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), pp.575-590.
- RIKER, W. H., 1982. *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: Freeman.
- SARFIELS, R. and ECHEGARAY, F., 2006. Opening the Black Box: How Satisfaction with Democracy and its Perceived Efficacy Affect Regime Preference in Latin America. *International Journal of Public Opinion Research*, 18(2), pp.153-173.
- SELEE, A. D., 2009. An alternative to clientelism? Participatory innovation in Mexico. EN: Andrew D Selee and Enrique Peruzzotti, eds. *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*. Washington, D.C. : Woodrow Wilson Center Press ; Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- VAN COTT, D. L., 2008. *Radical Democracy in the Andes*. Cambridge University Press.
- VENEZUELA, 1999. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Available at: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm> .
- WAMPLER, Brian; AVRITZER, L., 2005. The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. *Journal Of Latin American Urban Studies*, New York, v. 7, Fall, p. 37-52
- WEYLAND, K., 2009. The rise of Latin America's two lefts: Insights from rentier state theory. *Comparative Politics*. New York, 41(2) pp. 145-164.
- WEYLAND, K., MADRID, R., HUNTER, W. Eds., 2010. *Leftists Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- ZAREMBERG, G., 2012. We're Either Burned or Frozen Out?: Society and Party Systems in Latin American Municipal Development Councils (Nicaragua, Venezuela, Mexico, and Brazil). EN: Maxwell Cameron, Eric Hershberg and Keneth Sharpe, eds. *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*. New York: Palgrave MacMillan.



## **Autor**

### **Thamy Pogrebinski**

Investigadora del Centro de Investigación en Ciencias Sociales de Berlín (WZB).  
Profesora de Ciencias Políticas en el Instituto de Estudios Sociales y Políticos (IESP) de la Universidad del Estado de Río de Janeiro.

## **Responsable**

Nueva Sociedad | Fundación Friedrich Ebert  
Defensa 1111, 1° A | C1065AAU  
Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Svenja Blanke, Directora  
info@nuso.org  
Tel./Fax: +5411 4361-4108 / 4361-4871  
www.nuso.org

### **Nueva Sociedad**

Revista latinoamericana de ciencias sociales abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social en América Latina y el Caribe. Se publica en forma bimestral desde 1972 y actualmente tiene sede en Buenos Aires, Argentina. NUEVA SOCIEDAD es un proyecto de la Fundación Friedrich Ebert.

### **Friedrich Ebert Stiftung**

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana privada sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.