

Carlos Mascareño • Egon Montecinos  
Coordinadores

# DEMOCRACIA PARTICIPATIVA VS. REPRESENTACIÓN

*TENSIONES EN AMÉRICA LATINA*



Carlos Mascareño • Egon Montecinos  
Coordinadores

# DEMOCRACIA PARTICIPATIVA VS. REPRESENTACIÓN

TENSIONES EN AMÉRICA LATINA

AUTORES

Carlos Mascareño  
Egon Montecinos  
Alberto Ford  
Benjamin Goldfrank  
Asier Blas  
Yanina Welp  
Uwe Serdült  
Martín Tanaka



Caracas, 2011



### **Comité Editorial**

Egon Montecinos  
Arturo Vallejos  
Juan Sánchez  
James Park

### **Comité de Publicaciones**

Rita Pucci de Liprandi  
*Coordinadora*  
Nelly Arenas  
Beatriz Fernández  
Jesús López

## **POR FAVOR VERIFICAR, MODIFICAR O AGREGAR LOS DATOS DE CEDER**

© Cendes – Universidad Central de Venezuela, 2011

© Ceder – Universidad de Los Lagos, 2011

Hecho el Depósito de Ley

Depósito Legal: If 16520113202836

ISBN: 978-980-00-2679-3

CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO – CENDES, UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

Av. Neverí, Edif. Fundavac, Colinas de Bello Monte. Caracas - Venezuela

Correo-e [cupublicaciones@ucv.ve](mailto:cupublicaciones@ucv.ve) / [cupublicaciones@gmail.com](mailto:cupublicaciones@gmail.com)

Web [www.cendes-ucv.edu.ve](http://www.cendes-ucv.edu.ve)

CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES – CEDER, UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS

Cochrane 1070 –Osorno, Chile

Correo-e [editor.lider@ulagos.cl](mailto:editor.lider@ulagos.cl)

Web [www.ulagos.cl](http://www.ulagos.cl)

Coordinación editorial Rosa Lucía Celi, Jefa Departamento de Publicaciones, Cendes-UCV

Corrección de textos Nora López

Diseño, diagramación, carátula Margarita Páez-Pumar

Imagen de carátula Sphere Spirals, 1958, Maurits Cornelis Escher

Tomada de *The World of M.C. Escher*, 1988

Tiraje 500 ejemplares

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS .....	VII
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y CONFLICTOS CON EL MODELO REPRESENTATIVO EN AMÉRICA LATINA: UNA INTRODUCCIÓN Carlos Mascareño, Egon Montecinos	1
EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CHILE: DISEÑO INSTITUCIONAL Y CONDICIONES PARA SU DESARROLLO ¿COMPLEMENTO O SUBORDINACIÓN A LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS LOCALES? .....	15
Egon Montecinos	
UTILIDAD Y CONDICIONES DE UNA POLÍTICA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA Alberto Ford	49
LA DIFÍCIL PERO NO IMPOSIBLE DIFUSIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Benjamin Goldfrank	77
LA REACTIVACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ARTICULANDO NUEVAS REDES DE RELACIÓN POLÍTICA .....	103
Asier Blas	
RETO, COMPETENCIA Y MANIPULACIÓN: REFERENDO Y PODER POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA .....	123
Yanina Welp, Uwe Serdült	

REPRESENTACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ: ¿LA MEJOR COMBINACIÓN? .....	149
Martín Tanaka	
REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN: ¿MODELOS DE DEMOCRACIA CONTRAPUESTOS EN AMÉRICA LATINA? .....	183
Carlos Mascareño	

## PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

La idea de producir este libro surgió durante el XXI Congreso Mundial de Ciencias Políticas realizado en Santiago de Chile entre el 12 y el 16 de julio del 2009. Con el nombre de «¿Malestar global? Dilemas de cambio», el Congreso concitó la participación de más de dos mil estudiantes y académicos de todo el mundo, con el auspicio de la International Political Science Association y la organización local de la Asociación Chilena de Ciencias Políticas.

En el evento presentamos un panel denominado «Democracia directa y presupuesto participativo en América Latina: condiciones previas y factores de éxito», el cual fue coordinado por Egon Montecinos, profesor de la Universidad de Los Lagos, Chile, con la participación de Alberto Ford (Universidad del Rosario, Argentina), Benjamin Goldfrank (Seton Hall University, USA), Asier Blas Méndez (Universidad del País Vasco) y Carlos Mascareño (Universidad Central de Venezuela). El panel tuvo gran aceptación, a juzgar por la asistencia del público —más de sesenta personas— así como la activa discusión que allí se produjo.

En función de los resultados, los panelistas decidieron aunar esfuerzos para producir un libro que, al calor de la discusión sobre el tema en América Latina, fuera un aporte a la reflexión incesante que demanda la consolidación democrática regional. Para ello era indispensable incorporar trabajos adicionales que ampliaran la perspectiva del panel y aportaran nuevos elementos para la reflexión. A tal fin se formuló invitación a Martín Tanaka, investigador del Instituto de Estudios Peruanos y a Yanina Welp y Uwe Serdült, del Centro de Estudios sobre la Democracia Directa de la Universidad de Zurich, quienes con prontitud aceptaron incorporarse al proyecto.

Los coordinadores de la presente edición agradecen la cooperación de los investigadores que con diligencia realizaron la revisión y adaptación de sus artículos para que el libro viera luz con la oportunidad requerida.

Finalmente queremos resaltar el apoyo del Comité de Publicaciones y del Departamento de Publicaciones del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela y del Comité Editorial del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Los Lagos, Chile, instituciones que acogieron el patrocinio del texto y resolvieron con solvencia los problemas técnicos y financieros propios de esta labor.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, DEMOCRACIA  
PARTICIPATIVA Y CONFLICTOS CON EL MODELO  
REPRESENTATIVO EN AMÉRICA LATINA:  
UNA INTRODUCCIÓN

Carlos Mascareño  
Egon Montecinos

El surgimiento de las ideas contemporáneas asociadas a la necesidad de una democracia participativa puede ubicarse hacia los años sesenta, cuando, ante las dificultades de la representación de las democracias desarrolladas –especialmente Estados Unidos y algunos países de Europa–, surgieron movimientos que reclamaban la apertura de mayores espacios para que el ciudadano hiciera acto de presencia en las decisiones que afectaban su destino. Hasta entonces las pocas democracias existentes habían operado bajo el patrón de la competencia electoral que soportaba al gobierno representativo, tal como lo definiera y popularizara Schumpeter (1983) en la década de los cuarenta del siglo XX.

El surgimiento de los movimientos sociales latinoamericanos en los años setenta introdujo el germen del reclamo por una participación más efectiva de los grupos organizados de la sociedad, más allá de las tradicionales formas corporativas de relación Estado-sociedad prevalecientes. En ese marco, la recuperación de las democracias en América Latina pasaba por la incorporación activa de los sectores populares en la instauración de los regímenes post-autoritarios. En consecuencia, la entrada de los países de la región a la tercera ola de democracias, en los años ochenta, vino de la mano con el reclamo por una mayor participación.

La apertura democrática de los ochenta y los noventa en la región combinó la instauración de la competencia electoral y las instituciones de la representación con la proliferación de un número significativo de mecanismos de participación social, especialmente en el nivel local y regional del gobierno, a propósito de la adopción de la descentralización como parte sustantiva de la reforma de Estado. La presión por más participación y la materialización de los mecanismos vinculados estuvieron visiblemente más asociadas a las organizaciones políticas de izquierda, como una estrategia de contraposición al *statu quo*, que se alineaba con la democracia representativa.

En medio de esta diatriba surgió una de las instituciones participativas más conocidas y difundidas de América Latina: el *presupuesto participativo*. El mismo, como todos lo saben, fue una iniciativa del Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil, el cual, al ganar la alcaldía de Porto Alegre luego de la apertura democrática de la Constitución de 1988, inició una operación política que procuraba vincular a la población con el gobierno local, a través de la presencia ciudadana en las decisiones sobre el uso del presupuesto público.

El presupuesto participativo (PP) era expresión del cuestionamiento a las deficiencias del sistema democrático representativo. No podía ser de otra manera, ya que, proviniendo de un partido de izquierda, formado y cultivado al calor de los movimientos sociales de los sesenta y setenta, el PP expresaba un anhelo de justicia e inclusión social, objetivo que, de acuerdo a la óptica de la izquierda latinoamericana, solo podría lograrse a través del desplazamiento de las instituciones representativas burguesas que dominaban a las masas populares. De allí que, siendo la activación política local una vía idónea para enfrentar además los resabios autoritarios, el PP se convertía en una fórmula eficaz para avanzar en el camino de contrarrestar el autoritarismo del Estado.

En un contexto mayor, se puede decir que los PP formaron parte de las respuestas a lo que se denominó las «crisis de las democracias representativas». Al decir de varios autores, «nos encontraríamos ante una crisis generada por cambios en los ciudadanos y en la política y que supone nuevos desafíos y oportunidades, que deben y pueden ser superados con una mayor implicación de la ciudadanía en los sistemas democráticos representativos» (Font, 2001; también Brugué, Gomá y Subirats, 2005). La calidad de las

democracias pasaba, en consecuencia, por el mayor acercamiento de las preferencias ciudadanas con las decisiones de los representantes, para superar el incumplimiento de las promesas políticas y garantizar el control de esas decisiones (Torcal, 2001).

El éxito de difusión del PP como el más conocido y adoptado de los mecanismos de participación en América Latina no tiene discusión; inauguró un ciclo en las modalidades de participación y su proyección, sin duda, traspasó las fronteras brasileñas, convirtiéndose en el más estudiado de los medios de presencia ciudadana en las decisiones públicas. De la gran cantidad de estudios, se pueden derivar tres categorías. La primera, que congrega la mayor proporción de análisis, está referida a aquellos que destacan las bondades y virtudes del PP en Brasil (así como en algunos casos de América Latina) para resolver diferentes problemas como los de corrupción y clientelismo, déficit de ciudadanía, fortalecimiento democrático o la necesidad de desarrollar el capital social y la rendición de cuentas. El segundo tipo de estudios se ha concentrado en el diseño institucional, las condiciones previas y el rol de las instituciones políticas en el desarrollo de los PP, con la finalidad de establecer regularidades y modelos a seguir fuera de Brasil. El tercer grupo ha orientado sus esfuerzos hacia la relación entre las instituciones participativas y las representativas, tratando de mirar sus bondades y complementariedad, así como las dificultades para una efectiva relación.

En otro nivel de ejercicio de la democracia, también en las últimas tres décadas ha obtenido visibilidad el referendo como mecanismo de la democracia directa en América Latina, sobre todo para asuntos de interés nacional. Obviamente, es una realidad que no representa la abultada proporción del PP, pero posee la fuerza que le imprime la entrada de América Latina a la democratización y a la adopción de posturas frente a las deficiencias de la representación. Esta modalidad de participación se une a la variada gama de medios de participación locales, en procura de la creación de espacios de deliberación y decisión, en la vía de «democratizar las democracias».

Ambos caminos, el local a través de los PP y el nacional por vía de las consultas refrendarias, aparecen como reacción a los déficit de representación; en algunos casos como opositores de las instituciones representativas, en otros como complementos de las mismas.

## LOS ESTUDIOS SOBRE EL PP EN ESTE LIBRO

Este libro, como se ha señalado en la presentación, concentra cuatro trabajos sobre el PP como institución de participación local en América Latina. En ellos se incorporan diferentes aristas que van desde la revisión de las condiciones institucionales para su éxito o el subrayado de los resultados favorables obtenidos, hasta las diferencias contextuales que lo rodean o la reflexión sobre la posibilidad de adoptarlo de manera universal como respuesta a la defectiva democracia representativa, especialmente en Europa.

Egon Montecinos nos ofrece una perspectiva de la implantación del mecanismo en Chile, tratando de observar sus rasgos de complementación o de subordinación con las instituciones representativas. En esta experiencia, advierte el autor, el PP aparece no sólo como asociado a los movimientos de la nueva izquierda chilena, que propugnan su carácter deliberativo, sino también a conceptos más consultivos asociados a ideas liberales. En Chile, afirma, el PP resulta ser un proceso consultivo en la mayoría de los casos analizados, cuya adopción depende en grado sumo de la voluntad política del alcalde. No hay que olvidar que el municipio chileno es débil, con ausencia de movimientos sociales locales que sean capaces de promover medios de participación, lo que decreta la escasa fortaleza de los contrapesos y el predominio de la relación clientelar de los grupos civiles con los actores políticos. Además, la adopción del PP es nueva, apenas cuatro años en trece municipios, lo que contrasta con los veinte años de experiencia en Brasil.

Chile es un país con alto grado de centralización y partidos políticos nacionales predominantes, en el cual la descentralización no actúa como facilitadora del proceso de participación, aunque tampoco como limitante. En ese sentido, es posible encontrar experiencias con mayor nivel deliberativo y capacidad de uso de mecanismos de democracia directa para priorizar las iniciativas ciudadanas. En aquellos casos de mayor avance del PP, sin embargo, se observa un debilitamiento del rol de las instituciones representativas –como los concejales, que tienden a ser desplazados por los delegados que imponen los alcaldes–, lo que obliga a una revisión de esa dinámica que procure, más que una confrontación, una pauta de complementación.

El caso que nos presenta Alberto Ford se circunscribe a la experiencia del municipio El Rosario, en la provincia de Santa Fe de Argentina. Siendo un análisis de investigación-acción con una delimitación específica, el trabajo arroja elementos de juicio acerca de las bondades y limitaciones del PP.

Se trata de un proceso de ocho años, iniciado en un contexto desfavorable, toda vez que la Constitución de la provincia limita la participación directa, no existiendo la autonomía municipal. Sin embargo, los promotores han avanzado hacia la realización de asambleas barriales y la conformación de consejos participativos de distrito y asambleas distritales.

La participación ha sido errática, habiéndose logrado un máximo de presencia en las asambleas del 7 por ciento del electorado. A su vez, la proporción del PP en relación con el gasto municipal total ha oscilado en extremos del 8,2 por ciento como máximo y el 2,5 por ciento. A pesar de que los postulados que lo envuelven hacen que el PP en El Rosario se proponga la procura de la inclusión para incentivar la deliberación y la equidad, existe un conjunto de limitaciones que inciden en su efectividad. En primer término, la convocatoria a la participación es difícil y la renovación de los cargos de consejeros es escasa. De igual manera, la información es limitada, lo que restringe el uso de un lenguaje común por parte de quienes participan. También existen criterios débiles a la hora de establecer las prioridades, a lo que se suma el hecho de que los resultados de las consultas no son vinculantes, por lo que es el ejecutivo municipal quien lo sanciona.

Efectivamente, tal como lo expresa el autor, la adopción exitosa del PP como mecanismo de participación exige la existencia de un balance de poder sociopolítico que garantice su transformación en el ejercicio de un poder horizontal. Para ello, en consecuencia, es indispensable la presencia de una voluntad descentralizadora que procure la disposición de medios adecuados para el logro de los objetivos ciudadanos.

En otra vertiente, Benjamin Goldfrank elabora un trabajo comparativo de tres experiencias municipales de países diferentes, con el afán de visualizar la factibilidad de la difusión y traslación de la institución del PP. Se trata del análisis en las municipalidades de Porto Alegre, Montevideo y Caracas, a partir de las cuales ofrece las lecciones aprendidas y criterios acerca de la viabilidad de su implantación como modelo universal.

Para Goldfrank el éxito del PP depende en grado sumo del contexto político que lo rodee, y dado que requiere un diseño abierto de deliberación y decisión, no en cualquier municipio es posible. Así, las experiencias de Montevideo y Caracas han resultado débiles en relación con la de Porto Alegre, toda vez que en ellas la estructura de poder determina la presencia de oposición política que limita su adopción. Por el contrario, siendo Porto Alegre un municipio dominado mayoritariamente por el PT en un período

muy largo, el proceso pudo institucionalizarse y trasvasar los límites de la estructura de gobierno e insertarse en las redes ciudadanas.

De ello es posible concluir que la existencia de una comunidad organizada, de compromiso político y de respaldo financiero se convierte en condición ineludible para el éxito de la experiencia. Los gauchos de Río Grande del Sur, donde se encuentra Porto Alegre, tenían una cultura participativa e igualitaria que facilitaba la asunción de instituciones de participación. A ello se agregó el triunfo de una organización de izquierda que logró avanzar en la lucha política brasileña con reconocida solvencia, adoptando la bandera de la lucha contra las deficiencias de la democracia representativa y abogando por una mayor participación. La ideología de partido que lo implementa se convierte, en consecuencia, en un factor de primer orden en la introducción de innovaciones en la participación.

En una mirada allende los municipios antes nombrados, Goldfrank concluye que las experiencias más allá de la brasileña –como en Bolivia, Perú, Nicaragua y Guatemala– no alcanzan la aceptación sociopolítica obtenida en aquellos municipios dominados por la ideología del PT, partido que le ha imprimido el sello de marca al carácter deliberativo del mecanismo en cuestión.

Esta última consideración es reforzada por las conclusiones que se derivan del estudio presentado por Asier Blas. Este autor, reconociendo una vieja tensión entre la participación y la representación, aboga por el desarrollo del PP en Europa, toda vez que es extendida la idea de que los procesos electorales son insuficientes para plasmar las preferencias ciudadanas. Así, diversos segmentos sociales europeos –agentes sociales, políticos y académicos– asumen la participación como una estrategia regeneradora para la crisis democrática. Con ello es posible conferirle mayor legitimidad política a un sistema que resulta ineficaz y tender hacia una ciudadanía más responsable donde prive la mejor defensa de los intereses generales. Este es el discurso que ha logrado éxito en Europa, pues resulta una buena oferta.

Allí se inscribe el PP de Porto Alegre como una alternativa a los postulados neolibelares desde la visión de la izquierda, afirma el autor. Ese mecanismo ha hecho el viaje al revés, desde América Latina a Europa, y se ha extendido sobre todo en Francia y España a través de los movimientos de izquierda. Ellos lo piensan como vehículo idóneo para la creación de una cultura política fuera de la lógica del Estado y el mercado, combinando democracia directa y representativa.

Sin embargo, advierte Blas, los PP en Europa han tenido un carácter básicamente consultivo, con poco compromiso político y evidentes dificultades para movilizar a la ciudadanía. Puede haber una explicación para ello: en Europa existen muchos espacios de participación ciudadana en el contexto de la democracia representativa, que es el modelo aceptado universalmente, y además, concluye el autor, los ciudadanos europeos poseen menos necesidades acuciantes que los de las barriadas brasileñas. Este último factor funciona como claro incentivo para la activación del mecanismo analizado.

## EL REFERENDO COMO VÍA DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

Como se dijo anteriormente, al auge de los medios de participación locales —que arropan el resto por su gran número y amplia difusión— se le unió en las últimas décadas la adopción del referendo como institución de ejercicio de la democracia directa en respuesta a las exigencias de participación. El trabajo de Yanina Welp y Ewu Serdült contribuye al conocimiento de un medio que ha irrumpido en la escena sociopolítica latinoamericana, pero del cual poco se conoce.

Los instrumentos de la democracia directa se han expandido tanto en las democracias consolidadas como en las de transición, y aun en regímenes con tinte autoritario. Su perfil ha perdido el sentido de ser una vía contrapuesta a la democracia representativa y han resultado ser mecanismos que conviven, con mayor o menor nivel de conflicto, con las instituciones de representación. Así, es posible encontrar diversas modalidades de consulta popular, de plebiscitos o de referendos propiamente dichos, formando parte de las iniciativas en las cuales los ciudadanos pueden tomar directamente decisiones a través de las urnas, sean los resultados vinculantes o no.

En América Latina es claro que su aparición ha respondido a la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, con lo cual la ciudadanía irrumpe a veces de manera violenta y usando mecanismos informales. Por ello, no es posible aplicar para este contexto una definición normativa de democracia directa y es menester abrirse a definiciones menos ortodoxas que incluyan amplias formas de consulta a la población.

Desde 1900 hasta el año 2009 se han producido ciento cincuenta y ocho referendos en América Latina. Sin embargo, el 80 por ciento de ellos se

ejecutó entre 1980 y 2009. Es decir, se inscriben en la inserción de la zona en la tercera ola de democracias. Uruguay es el país con mayor tradición en la materia, siendo el primero en aplicar medios de democracia directa, avallados por un sistema bipartidista fuerte y de larga data. En todos los países, el principal actor en la activación del referendo ha sido el Gobierno, sobre todo por la necesidad de legitimación. Sólo en contados casos de referendos constitucionalmente obligatorios, la ciudadanía ha tenido un rol activo, como el caso venezolano en la ocasión de la solicitud de revocatoria del Presidente de la República; sin embargo, en esa oportunidad, afirman los autores, el proceso resultó ser altamente centralizado en cuanto a su ejecución.

El referendo, a pesar de pretender la resolución de diferencias de bloques políticos, no logra eliminar el «empate catastrófico», generando un alto costo que requiere la activa participación de los partidos, la sociedad civil y los sindicatos. Pero, en todo caso, permite acortar las distancias entre las preferencias ciudadanas y la actuación de sus representantes. De allí que resulte ser un mecanismo especialmente usado en democracias frágiles, aplicado a veces a pesar de la oposición parlamentaria, evidenciando una debilidad del sistema representativo.

## CONFLICTOS Y DESFASES ENTRE LA REPRESENTACION Y LA PARTICIPACION EN AMERICA LATINA

No hay duda de que los medios de participación que han proliferado en Latinoamérica representan una oferta de esperanza para el acceso de los sectores mayoritarios a las decisiones públicas. Tanto los PP como el referendo constituyen innovaciones institucionales en la marcha hacia la consolidación de las frágiles democracias. Sin embargo, su aplicación no se encuentra exenta de dificultades, sobre todo en cuanto se refiere a los conflictos que se suscitan con los espacios de representación y, en consecuencia, con la legitimidad de la democracia misma. El libro introduce dos aportes críticos a la manera como se han adoptado las ideas participativas en América Latina, que advierten sobre los cuidados a considerar a la hora de crear expectativas a su alrededor.

El trabajo de Martín Tanaka analiza el funcionamiento de la dinámica representativa en el ámbito regional peruano, a partir de la creación de nuevos medios de participación asociados al proceso de descentralización del país.

En general, afirma el autor, en las democracias occidentales avanzadas se observa cómo los mecanismos de participación suelen ser complementarios de los representativos, aportando legitimidad al sistema político en su conjunto. Por el contrario, en Perú y otros países latinoamericanos, la representación entre ambas instituciones resulta problemática, cuando no conflictiva. Y es que para que exista complementación se requieren democracias con un sistema de partidos consolidado, de una institucionalidad estatal mínimamente estructurada y de organizaciones sociales representativas, todo lo cual arroja un sensible déficit en nuestros países.

Sin tales requisitos, continúa argumentando Tanaka, la apertura participativa puede convertirse en una forma de deslegitimación del Estado y sus instituciones, dando lugar al predominio de grupos de interés particularistas y disputas faccionales.

En Perú, los «consejos regionales» electos, los «consejos de coordinación regional» creados por las leyes de descentralización y los presupuestos participativos han resultado ser espacios con competencias y lógicas que se superponen y estorban entre sí. Por ello, los problemas de representación regional reclaman soluciones en el fortalecimiento de los consejos regionales, que son las instituciones electas de manera directa por la población, antes que continuar creando más espacios de participación sin legitimidad, que terminan siendo poco o nada representativos de la sociedad en su conjunto. Así, los medios de participación ocuparían el lugar complementario que les corresponde y no el de sustitutos de las instituciones representativas regionales.

Hay una tarea pendiente en esta materia, pues si bien se han adelantado amplias reformas en el ámbito de la participación, se han descuidado los asuntos de la dimensión representativa en el ámbito regional y local. Una salida inmediata sería una reducción de la fragmentación política que evite la dispersión de los movimientos regionales, para así procurar la construcción de sistemas políticos regionales con actores capaces de rendir cuentas a la ciudadanía, concluye Tanaka.

Por su parte, el documento de Carlos Mascareño revisa, conceptualmente, la tensión que ha habido entre los modelos representativo y participativo de democracias, y cómo esa tensión irrumpe en el ideario latinoamericano contemporáneo. La democracia participativa se ha convertido en una esperanza para las sociedades latinoamericanas, y sobre todo aparece como

contraposición a la democracia representativa, que es criticada, sobre todo, desde los proyectos de izquierda en la región.

Al respecto, el trabajo de Mascareño advierte sobre la distancia que se ha generado entre las aspiraciones por una mayor participación y los resultados reales que la práctica de esa participación ha generado. Así, la adopción de los PP ha servido más para la legitimación del proyecto político del PT brasileño y menos para la solución de problemas complejos de la sociedad donde se aplican, toda vez que esa dinámica termina representando la distribución de recursos escasos. Por otra parte, la creación de minorías activas que se apropian de las decisiones crea un ambiente de conflicto contra las instituciones representativas municipales que pone en peligro la democracia misma.

También las experiencias participativas de Bolivia y Venezuela advierten sobre serias tensiones entre ese modelo y la institucionalidad de representación. Efectivamente, la primera tiende a desplazar la segunda, creándose vacíos que terminan por propiciar la vigencia de autoritarismos que contradicen las aspiraciones de participación. Por ello, se aboga por el carácter complementario de los medios de participación respecto a la democracia, lo que demanda una revisión de la relación entre ambos modelos con la intención de preservar la comunidad política.

## COROLARIO

Son innumerables los medios de participación social que han proliferado en América Latina desde los años ochenta del pasado siglo, auspiciados por la apertura democrática de la región y, en buena medida, por la creación de espacios de relación entre el Estado y la sociedad a propósito del desempeño de la descentralización del Estado latinoamericano.

Dentro de ellos, el presupuesto participativo se ha constituido en el medio conspicuo de participación, a juzgar por su amplia difusión y adopción en la mayoría, sino en todos, los países de la zona. Tal éxito tiene que ver con el indudable atractivo del mecanismo, toda vez que la convocatoria a participar en la distribución de los recursos fiscales del municipio representa un claro incentivo para movilizar intereses de grupos civiles que hacen vida en el nivel local de gobierno.

A pesar de su interesante promesa, sin embargo, el PP no resulta trasladable mecánicamente. Su adopción exige determinadas condiciones previas que pudieran garantizar su éxito. Por ejemplo, pareciera una condición favorable el hecho de que exista un bajo nivel de competencia política, esto es, que el grupo político que lo promueve y que detenta el poder municipal no encuentre mayores resistencias para imponerlo. Así, con la voluntad del alcalde y el acompañamiento de una base cultural participativa en la sociedad, el PP transita un camino solvente y logra mostrar resultados, como ha sido el caso de Porto Alegre, su matriz de origen.

Por el contrario, cuando la correlación de fuerzas políticas municipales es más estrecha, la tensión por el ejercicio del poder hace que las reformas participativas intentadas por el segmento que controla el ejecutivo encuentren obvias resistencias en los otros grupos, que se expresan en el bloqueo de iniciativas en el poder legislativo municipal. Esto es, los representantes electos de oposición ven en el PP una amenaza a su legitimidad, toda vez que los consejeros tienden a desplazar el poder de decisión de los ediles.

Esa es una de las variantes que rodean el desarrollo de un instrumento de participación tan difundido como el PP. Pero también habría que preguntarse por su real impacto en la introducción de cambios sustantivos en la dinámica social, económica y política de la sociedad municipal. Hasta qué punto el mecanismo en cuestión tiene la capacidad de agregación de intereses, más allá de lo que se logra a través de los consejeros que deciden la distribución de los recursos, es una interrogante que gravita en el ambiente de la crítica al modelo. Ante ello, los defensores del PP argumentan que el mismo funciona como escuela de formación ciudadana a través de la deliberación transparente, y que ese solo hecho le otorga indudables virtudes.

Una de las consideraciones que pueden desprenderse de los diferentes estudios existentes es la ausencia de investigaciones comparativas lo suficientemente representativas como para arrojar elementos concluyentes acerca de las virtudes y ventajas de la adopción de un mecanismo de participación complejo como el PP. Complejo porque demanda el gasto de una considerable energía por parte de los promotores y de los ciudadanos, lo que supone un alto riesgo político. De allí que la apuesta por su consolidación demanda el retorno de réditos de poder traducidos en mayor legitimidad para sus promotores, especialmente para el alcalde.

Con todo, y quizás por el último de los argumentos, el PP continúa siendo incorporado al arsenal de medios de participación local de América

Latina, siempre con la esperanza de que por ese camino los sectores populares se encuentren con sus justas reivindicaciones.

La expectativa respecto a los referendos transita en otra vertiente. Se trata de la introducción de modalidades de consulta a la población sobre tema de interés nacional, aunque quedan abiertas las puertas para su aplicación en el nivel regional y local. Según la experiencia, la iniciativa para la mayoría de los referendos ha provenido del poder ejecutivo y casi ninguno de la ciudadanía. Pareciera que este instrumento para el ejercicio de la democracia directa se encuentra más asociado a la procura de legitimidad de las autoridades nacionales, las cuales, ante las recurrentes crisis y fragilidad de las democracias, apelan al oxígeno ciudadano por la vía de voto directo. Ciertamente, la democracia directa ejercida de esta manera abre válvulas a las democracias y les imprime un rostro más participativo. Sin embargo, habrá que tener cuidado con su uso en la medida en que tales instrumentos caigan en el terreno de la legitimación de regímenes autoritarios, que tienden a disminuir los contrapesos de poder y, con ello, a disolver el poder representativo de los parlamentos nacionales. En Latinoamérica, se trata de una realidad todavía en experimentación que requiere de mayor tiempo para un dictamen apropiado. En todo caso, debe tenerse presente que, como lo advierte Giovanni Sartori (1994:74), «En cuanto al referendo, la democracia representativa lo admite sin entusiasmo y como subordinado, porque el decidir por referendo no solo implica quitar la decisión a los parlamentarios sino también [...] es un modo de decidir viciado por defectos intrínsecos».

Los trabajos finales del libro evidencian las tensiones existentes entre los mecanismos de participación y las instituciones representativas en América Latina. En virtud de ello, existe una tarea de investigación, estudio y negociación política para el diseño de mejores instituciones que introduzcan mayores equilibrios entre una y otra modalidad, bajo la perspectiva de que los medios de participación, siendo múltiples y diversos pero no universales, constituyen un adecuado complemento para mejorar el desempeño de la democracia representativa, pero nunca la alternativa a ella. Ciertamente, la participación es asumida como una condición central en la teoría clásica de la democracia, sobre todo cuando se coloca sobre la mesa el debate del alejamiento de los gobernantes de los ciudadanos. Pero, ¿hasta qué punto los mecanismos de participación social, diferentes a las elecciones universales y legítimas y con rasgos más locales, poseen la capacidad intrínseca de estructurar el comportamiento del sistema político? Esta es una interrogante

que debe ser respondida con mayores certezas toda vez que la agregación de intereses que constituye la base de la comunidad política solo se ha logrado en el mundo moderno a través de la representación. La tensión entre una y otra postura continuará en el centro de la diatriba latinoamericana y será, sin lugar a dudas, tema de reflexión y acción política en las próximas décadas, en la procura de la consolidación de nuestras democracias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brugué, Quim, Ricard Gomá y Joan Subirats (2005). «Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de redes», *Reforma y Democracia*, n° 32, junio, CLAD.
- Font, Joan (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, España, Ariel Ciencia Política.
- Sartori, Giovanni (1994). *¿Qué es la democracia?*, Colombia, Altamir Ediciones.
- Schumpeter, J.A. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*, tomo 2, España, Ediciones Orbis.
- Torcal, Mariano (2001). «Desafección de las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica», *Instituciones y Desarrollo*, n° 8-9, pp. 229-279, Barcelona, España, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG).

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CHILE:  
DISEÑO INSTITUCIONAL Y CONDICIONES  
PARA SU DESARROLLO  
¿COMPLEMENTO O SUBORDINACIÓN A LAS  
INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS LOCALES?\*

Egon Montecinos\*\*

*Este artículo analiza el origen y diseño institucional predominante en trece casos de presupuesto participativo<sup>1</sup> en Chile. El objetivo es contribuir al desafío teórico planteado por Benjamin Goldfrank (2006) respecto a la falta de un conocimiento acabado de los modelos de PP experimentados en países distintos de Brasil. La hipótesis para el caso chileno es que el origen y el diseño del PP dependen de la voluntad política del alcalde, actor que se desenvuelve de manera estratégica en el nivel local debido a los incentivos que ofrece el centralismo político chileno y a la ausencia de movimientos sociales locales que promuevan y sostengan socialmente el PP. Esta variable contextual no es condición suficiente para que la democracia participativa se integre adecuadamente con la dinámica de la democracia representativa local. Se concluye que, dado el contexto en el que se ha desarrollado el PP en*

---

\* Documento que da cuenta de los primeros avances del proyecto de investigación del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) N° 11080051 titulado «El presupuesto participativo en Chile: condiciones previas, diseño institucional y rol de los partidos políticos en su desarrollo. ¿Complementariedad o subordinación entre instituciones participativas y representativas?». El documento fue presentado en el 21° Congreso Mundial de Ciencias Políticas efectuado en Santiago de Chile, del 12 al 16 de julio de 2009. Posteriormente fue revisado y corregido para los propósitos de este libro.

\*\* Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política. Profesor investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local, Ceder, de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile. Actualmente es Vicerrector de Investigación y Postgrado de la Universidad de Los Lagos.

<sup>1</sup> En adelante también «PP».

*Chile, no se observa una complementariedad entre estas nuevas instituciones participativas y las representativas a escala local y regional. La metodología utilizada fue comparar trece casos de PP con base en las dimensiones y variables propuestas por Yves Cabannes (2005) y Goldfrank (2006).*

## INTRODUCCIÓN: DE LA DELIBERACIÓN BRASILEÑA AL VOTO CHILENO

Después de Porto Alegre, el presupuesto participativo ha experimentado diversas modificaciones que hacen pensar que su modalidad deliberativa, abierta, más asociada a la nueva izquierda, se encuentra en franco declive o parece estar pasando de moda fuera de Brasil (Goldfrank, 2006:26). En contraposición, una idea más liberal del PP –asociado a un nivel más consultivo de participación– estaría tomando mayor fuerza o ascendencia en el resto de la región (Shack Yalta, 2005). De acuerdo con la literatura, las variables explicativas de esta situación estarían relacionadas básicamente con la intención de los diseñadores y con las condiciones de contexto del lugar donde se realiza, especialmente con los procesos de descentralización y el rol desempeñado por los partidos políticos, los cuales determinaron el diseño brasileño y, en gran parte, el que se da fuera de Brasil (Goldfrank, 2006). Así, el diseño institucional del PP se torna más plural o elitista según las características del lugar en que se lleva adelante esta iniciativa. Por consecuencia, la hipótesis de un éxito no generalizado del PP en países fuera de Brasil resulta ser valedera de acuerdo con la evidencia mostrada (Goldfrank, 2006:3; Shack, 2005).

En Chile, aun teniendo las dos condiciones mencionadas,<sup>2</sup> los procesos de presupuesto participativo a escala local se presentan algo heterogéneos. La mayoría de los casos se orienta por el estilo liberal y consultivo predominante en experiencias fuera de Brasil, donde la elección de proyectos por medio de votación popular representa el momento más importante del proceso. No obstante esta tendencia, también se pueden identificar algunos casos que parecen estar más orientados por el modelo brasileño de la nueva izquierda (esta comparación se hace guardando las proporciones de la dife-

---

<sup>2</sup> Es decir, un proceso descentralizador altamente controlado por el nivel central, con escasas atribuciones fiscales en el nivel municipal (Montecinos, 2007), y partidos políticos altamente institucionalizados (Alegre, 2007).

rencia de contexto entre Brasil y Chile), donde se observa una valoración del proceso de las discusiones sobre prioridades en las asambleas del PP. Así, el desarrollo del PP, especialmente en los últimos cuatro años, ha sido progresivo y creciente, registrando hasta la fecha más de 30 iniciativas, de las cuales no más allá de 13 se encuentran con un funcionamiento superior a los cuatro años.<sup>3</sup>

Esta creciente emergencia del PP hace necesario observar con mayor profundidad las condicionantes claves para su desarrollo y los diferentes diseños institucionales que han adoptado los municipios que lo han implementado, y así establecer los alcances de este nuevo mecanismo, especialmente en relación con las instituciones representativas clásicas del espacio local (alcaldes, concejales y representantes de las organizaciones sociales; estos últimos reconocidos por la ley de organizaciones comunitarias, específicamente dirigentes de juntas de vecinos). Este objetivo responde particularmente al desafío teórico planteado por Goldfrank (2006), quien señala que existen algunos vacíos teóricos en la discusión de la literatura latinoamericana sobre el PP, uno de los cuales se refiere a la falta de un conocimiento acabado de los modelos y diseños de PP experimentados en los distintos países de América Latina, especialmente en aquellos distintos de Brasil, y a la necesidad de evaluar los alcances de complementariedad o subordinación entre instituciones participativas y representativas (ibíd., p. 8).

La hipótesis para el caso chileno es que el origen y el diseño del PP dependen de la voluntad política del alcalde, quien se desenvuelve sin mayor oposición debido a la ausencia de movimientos sociales locales que promuevan el PP, siendo evidente la ausencia de contrapesos políticos y el predominio de una relación clientelar entre las asociaciones civiles y los actores políticos y técnicos municipales. Esto último se ve favorecido debido a que la descentralización concentra en el nivel regional y ministerial las atribuciones fiscales y políticas de relevancia.<sup>4</sup> Así, los partidos políticos de oposición al alcalde centran su vigilancia y oposición en esos niveles de gobierno y no en el ámbito municipal, fortaleciendo con ello la libertad y voluntad política del alcalde en materia de diseño y desarrollo del PP. Esta

---

<sup>3</sup> Los casos restantes se encuentran en una etapa inicial, observando de lo aprendido por experiencia las ventajas y desventajas de desarrollar un instrumento innovador para la democracia chilena.

<sup>4</sup> Los municipios sólo aportan el 8 por ciento de la inversión pública total en un territorio, el 92 por ciento restante de la decisión sobre la inversión pública radica en la región o en los ministerios.

circunstancia alrededor del PP impide avanzar en la consolidación de nuevas instituciones participativas a escala local y regional, que puedan integrarse y complementar adecuadamente las instituciones representativas locales.

De esta manera, este artículo se propone aportar evidencia empírica respecto de la experiencia de los municipios chilenos que llevan funcionando más de tres años con presupuesto participativo<sup>5</sup> y responder a dos preguntas centrales: ¿cuáles son el diseño institucional y las condiciones que han determinado el desarrollo del PP en Chile?, y ¿cuál es el alcance de la integración lograda entre esta institución participativa y las instituciones representativas?

El artículo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se describen los municipios que hasta ahora han implementado PP en Chile y se establecen las características esenciales de la voluntad política del alcalde como principal condición para su desarrollo; acto seguido se aborda el diseño institucional utilizado en los PP, para finalmente cerrar el documento con algunas conclusiones generales asociadas a la relación entre las tradicionales instituciones representativas y las nuevas instituciones participativas a escala local.

## LA VOLUNTAD POLÍTICA DEL ALCALDE COMO CONDICIÓN CLAVE PARA EL DESARROLLO DEL PP EN CHILE

Hacia el año 2001 el municipio de Cerro Navia, ubicado en la región Metropolitana, incorporó la metodología de PP en su gestión para hacer tomar parte a ciudadanos y organizaciones en las decisiones de una pequeña porción del presupuesto municipal total, en específico de 200 millones de pesos (400.000 dólares aproximadamente), lo cual representaba para ese entonces cerca del 4 por ciento del presupuesto municipal total de esa municipalidad, recursos que fueron destinados del ítem inversión a la comunidad del presupuesto total de la municipalidad.

---

<sup>5</sup> Se evidencian los casos de Cerro Navia, San Joaquín, Buín, Negrete, Illapel, San Antonio, La Pintana, Rancagua, Talca, Purranque, Puerto Montt, Freirina, Lautaro y Rancagua. De ellos se dará a conocer el diseño y metodología de PP, además de las características sociales, demográficas y políticas que permiten dilucidar con mayor precisión los factores clave que han determinado su perdurabilidad, poniendo especial atención en la voluntad política del alcalde.

Años más tarde, se sumaron municipios como el de Buín (2003), San Joaquín (2003); Illapel (2004); Negrete (2003), La Pintana (2003); Talca (2006), Rancagua (2005), Lautaro (2006), Freirina (2006), Purranque (2006), San Antonio (2006) y Puerto Montt (2006). Estos municipios hasta hoy representan en Chile el selecto grupo de comunas que han logrado sostener en el tiempo, por más de tres años, este mecanismo de participación ciudadana. Existen otros que han manifestado interés en comenzar con este instrumento de gestión y que se encuentran dando sus primeros pasos para consolidar dicho proceso.<sup>6</sup>

Esta primera aproximación a la realidad chilena nos muestra que de un total de 345 municipios, sólo 13 han logrado incorporar de manera seria y decidida este mecanismo de democracia participativa. Este número no representa más allá del 4 por ciento del total de municipios del país. En el cuadro 1 se muestra la realidad política, demográfica y social del total de municipios que hasta el año 2008 habían implementado el PP y que han logrado sostener esa iniciativa durante tres años consecutivos.

Cuadro 1  
Municipios chilenos con PP por más de tres años

Municipio	Región	Habitantes	Pobl. urbano %	Presupuesto municipal total (pesos)	Monto destinado a PP (pesos)	Partido político del alcalde	% Pobreza
Rancagua	Ohiggins	234.757	96	12.701.566.000	200.000.000 (400.000US\$)	DC*	6,41
Talca	Maule	227.674	96	12.725.673.000	160.000.000 (310.000US\$)	PS**	16,72
Puerto Montt	Los Lagos	219.164	87	18.356.438.000	160.000.000 (310.000US\$)	PS	9,60
La Pintana	Metropolitana	201.183	100	13.031.507.000	150.000.000 (300.000US\$)	PPD***	17,20
Cerro Navia	Metropolitana	143.035	100	9.723.675.000	300.000.000 (600.000US\$)	PPD	17,55
San Antonio	Valparaíso	95.674	95	7.716.594.000	250.000.000 (500.000US\$)	PRSD****	24,26
San Joaquín	Metropolitana	87.035	100	7.754.353.000	130.000.000 (250.000US\$)	PPD	7,38

<sup>6</sup> En este grupo se pueden considerar los casos de Frutillar, Lanco, Lumaco, Caldera, Padre Hurtado, Peñalolén, Molina, Ránquil, Calbuco y Tortel.

Cuadro 1 (continuación)  
**Municipios chilenos con PP por más de tres años**

Municipio	Región	Habitantes	Pobl. urbano %	Presupuesto municipal total (pesos)	Monto destinado a PP (pesos)	Partido político del alcalde	% Pobreza
Buín	Metropolitana	70.206	87	4.502.271.000	150.000.000 (300.000US\$)	PPD	12,95
Lautaro	Araucanía	34.662	65	2.958.999.000	40.000.000 (85.000US\$)	DC	20,95
Illapel	Coquimbo	31.304	71	2.544.512.000	No destina	PS	10,79
Purranque	Los Lagos	20.905	62	1.530.990.000	11.000.000 (21.000US\$)	PS	20,31
Negrete	Bio Bio	8.884	65	1.240.125.000	60.000.000 (120.000US\$)	PS	29,17
Freirina	Coquimbo	5.861	57	1.181.882.000	50.000.000 (100.000US\$)	DC	3,69

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en proyecto Fondecyt, y fuentes indirectas como el Sinim (Sistema Nacional de Indicadores Municipales).

\* Democracia Cristiana

\*\* Partido Socialista

\*\*\* Partido Por la Democracia

\*\*\*\* Partido Radical Social Demócrata

En el cuadro número 2 se muestran las variables que se analizaron para determinar la condición clave en el origen y desarrollo del PP en Chile. De esta forma se identifica dónde está radicada la idea original de incorporar el mecanismo en la gestión municipal (alcalde, concejales, sociedad civil); se observa el rol del alcalde y los concejales en la distribución de los recursos destinados al PP; la naturaleza de estos fondos; el apoyo financiero del nivel regional y/o central y las condiciones legales que lo favorecen, el rol de los partidos políticos, así como el papel del nivel regional y central en su desarrollo.

Tal como se puede apreciar en el cuadro 2, en todos los casos, con excepción de Illapel, el PP se inició por decisión política del alcalde y no del concejo municipal. El caso del municipio de Illapel se originó debido a la petición que hacen al alcalde de la municipalidad la unión comunal de juntas de vecinos rurales en conjunto con la organización no gubernamental «Confluencia». Esta aislada situación de todas formas no provocó el empoderamiento necesario en la sociedad civil para modificar la gestión tradicional de la gestión municipal, ya que aun cuando en los dos primeros

Cuadro 2  
**Dimensión observada sobre la condición previa del PP en Chile<sup>7</sup>**

Municipio	Origen del PP	Rol del alcalde en la distribución de recursos PP	Rol de los concejales en la distribución de recursos PP	Origen de los fondos destinados a PP	Condición legal que favorece el PP	Rol del nivel regional y central	Apoyo financiero del nivel regional y central	Rol de los partidos políticos
Rancagua	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Nulo
Talca	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Pasivo
Puerto Montt	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Nulo
La Pintana	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Pasivo
Cerro Navia	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Pasivo
San Antonio	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal y regional	No hay	Mínimo	Mínimo	Nulo
San Joaquín	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Pasivo
Buín	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Pasivo
Lautaro	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Nulo
Illapel	ONG y comunidad	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Pasivo
Purranque	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Nulo
Negrete	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Nulo
Freirina	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Nulo

Fuente: elaboración propia.

años Illapel logró sacar adelante un modelo de gestión participativa, en los últimos años esa gestión ha decaído, cuestión que está en directa relación con la virtual retirada de «Confluencia» del proceso.

En cuanto al rol de los principales órganos representativos municipales en el PP, este se observa variado. Por ejemplo, en todos los casos la participación del concejo municipal en la distribución de los recursos que se destinan para el PP es casi nula y los concejales se limitan a aprobar los dineros que propone el alcalde junto con sus equipos técnicos. En la mayoría de los casos,

<sup>7</sup> Esta matriz que orientó la recolección de datos fue construida con base en el documento preparado por Goldfrank (2006). Se usa este modelo ya que representa cierta uniformidad en investigaciones previas y de carácter internacional, las cuales se han realizado a partir de las condiciones que han permitido el éxito del desarrollo del PP.

los concejales hacen sentir este malestar, pero finalmente terminan apoyando la moción presentada por el alcalde, salvo mínimos ajustes.<sup>8</sup>

Por el contrario, el rol del alcalde en la distribución de los recursos destinados a PP resulta ser fundamental, es él quien decide finalmente cuánto es el dinero que se adjudica. La principal dificultad que han encontrado algunos alcaldes frente al concejo municipal sucede cuando quieren cambiar fondos concursables a modalidad de PP. Es el caso particular del Fondeve (Fondo de Desarrollo Vecinal), el cual es un fondo concursable usado para apoyar a organizaciones sociales. Sucede que muchos concejos municipales lo utilizan con un criterio clientelar, ya que los concejales pueden influir en la decisión respecto a qué organización apoyan con recursos municipales para financiar actividades y proyectos de equipamiento o infraestructura comunitaria.

Esta práctica clientelar, que ha sido común en el espacio local desde la recuperación de la democracia a partir de 1990, ha generado que se hayan consolidado relaciones asistencialistas de corte vertical y clientelar entre organizaciones territoriales y funcionales y actores políticos, y en algunos casos con los equipos técnicos municipales. Situación que obstaculiza impulsar mecanismos que de alguna manera tienden a romper este tipo de relaciones entre la sociedad civil y los actores políticos/técnicos en los espacios locales. No obstante, la mayoría de los municipios, salvo Negrete, mantiene un equilibrio en cuanto al monto que destinan a PP y a Fondeve. En el caso del municipio de Negrete, se destina un porcentaje notoriamente menor a Fondeve y mayor a PP. La razón fundamental es que el alcalde de esa comuna está convencido de que todo el dinero destinado a inversión a la comunidad debe ser decidido por medio del PP.

En los trece casos que han implementado PP se aprecia una ausencia de movimientos sociales locales con relativa autonomía e independencia de la institucionalidad pública, que impulsen procesos de participación ciudadana o de presupuesto participativo, o que surjan a raíz de la implementación de este mecanismo.

La naturaleza de los recursos fiscales destinados al PP es esencialmente municipal (salvo en el caso de San Antonio) y ellos surgen del «ítem inver-

---

<sup>8</sup> Algunos alcaldes –como los de Negrete, Purranque y Lautaro– persuaden previamente al respectivo concejo municipal para que los concejales no se sientan desplazados de la iniciativa, pero igualmente, si se oponen, no hay muchos resultados favorables al concejal.

sión a la comunidad». En todos los casos estudiados no se discute la totalidad del presupuesto municipal. En San Antonio se observa una incidencia multinivel del PP, ya que este municipio, en la última versión 2008, recibió un aporte de cincuenta millones de pesos de parte del gobierno regional de Valparaíso, que se sumaron a los dineros municipales destinados para el desarrollo de los proyectos vía PP.

Como ya se mencionó, el ítem desde donde surgen los recursos destinados a PP es el de «inversión a la comunidad», el cual, en relación con el total del presupuesto municipal, no representa más allá del 10 por ciento. Con este fondo se financian principalmente proyectos menores de infraestructura (ampliación de redes, pavimentación de veredas, equipamiento de sedes vecinales, mejoramiento menor del alumbrado público, habilitación de espacios recreativos, entre otros). El costo de los proyectos individuales que se observan en los trece casos de PP no supera en promedio los 3.500 dólares.

En Chile no existen condiciones legales que promuevan el PP; como consecuencia, el rol del nivel regional y central en la promoción de este mecanismo de democracia participativa es absolutamente pasivo, o nulo. Salvo la difusión y la capacitación del personal municipal que realiza la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) en los municipios interesados<sup>9</sup> en implementar este instrumento, no existe otro tipo de apoyo formal ni incentivo financiero legal desde el centro político para que los alcaldes o la sociedad civil decidan iniciar procesos de PP. El rol emergente que ha tenido el gobierno regional de Valparaíso apoyando al municipio de San Antonio es digno de destacar como un acto de voluntad política regional, pero aún está en proceso de gestación.

En cuanto a los partidos políticos y su relación con la democracia participativa, y en específico con el PP, en primer término es necesario indicar que en Chile existen seis partidos predominantes, agrupados en dos grandes coaliciones: la Alianza por Chile y la Concertación de Partidos por la Democracia.

---

<sup>9</sup> Subdere depende del Ministerio del Interior de Chile. Hasta marzo del año 2009 había capacitado a más de 120 municipios y 150 funcionarios municipales de todo el país. No obstante, la cantidad de personal municipal y municipios capacitados no se relaciona directamente con la de municipios que logran implementar el PP en sus comunidades.

La Alianza por Chile (derecha) agrupa a la Unión Demócrata Independiente (UDI) y al partido Renovación Nacional (RN). En las propuestas y discusión programática e ideológica de este grupo el tema de la democracia participativa está prácticamente ausente.

La Concertación de Partidos por la Democracia (centro-izquierda) está integrada por la Democracia Cristiana (DC), el Partido Radical Social Demócrata (PRSD), el Partido Socialista (PS) y el Partido Por la Democracia (PPD). En este bloque la situación no es sustancialmente diferente de lo que sucede en la derecha, salvo en los partidos autodenominados progresistas: PPD y PS. En el PR y DC, la discusión sobre la democracia participativa es prácticamente inexistente.

En general, tanto en la Alianza como en la Concertación encontramos partidos altamente centralizados, de representación nacional, con vocación presidencialista y parlamentaria. Los temas locales aparecen únicamente cuando es necesario discutir los cupos para candidatos a alcaldes y concejales, y la temática de la democracia participativa es marginal o nula. Salvo la «discusión periférica con acción» que lleva adelante un sector denominado «progresista» del PPD y del PS, que apoyado por fundaciones privadas realiza jornadas aisladas de difusión y capacitación sobre democracia participativa, el tema no se encuentra en los partidos políticos. En las jornadas nacionales mencionadas se sensibiliza a líderes y autoridades políticas locales electas, mostrándoles experiencias sobre democracia participativa para que en lo posible sean replicadas en sus municipios. Es el caso de alcaldes como los de Illapel, Buín, Talca y Negrete. No obstante, dentro de las discusiones y propuestas programáticas que realizan los partidos políticos en sus convenciones anuales o congresos ideológicos, la democracia participativa sigue siendo un tema periférico, al margen de la preocupación central que implica alcanzar los escaños que ofrece la democracia representativa liberal.

Todo este contexto previo permite indicar con certeza que la condición de origen de un PP en Chile no tiene relación directa con aspectos institucionales (no existe en el país una ley nacional que promueva el PP), ni con aspectos sociales (no se vislumbran movimientos sociales locales que impulsen mecanismos de participación o democracia participativa) o político-partidistas (la discusión sobre la democracia participativa es casi nula o periférica en los partidos políticos chilenos). Donde sí se observa cierta relación es respecto de la filiación política del alcalde. En este sentido,

los trece alcaldes que hasta el año 2008 implementaron PP pertenecían a algún partido de la coalición de centro-izquierda. Cabe destacar que los vinculados a los partidos progresistas de la Concertación, es decir, PPD-PS, representan el mayor número de municipios con iniciativas de PP sostenidas por más de tres años. En ellos se puede observar un discurso progresista sobre la participación ciudadana asociado a la «decisión y deliberación» más que a la «consulta e información» de los ciudadanos sobre los asuntos públicos. Esto coincide con el perfil político que tuvieron las iniciativas de PP en Brasil, donde fue la denominada «nueva izquierda», progresista la que se alzó como protagonista en esta materia (Blanco, 2002; Goldfrank, 2006), con la diferencia de que en Chile este tipo de iniciativas no surge a raíz de una discusión política al interior de los partidos progresistas respecto a cómo se concibe la democracia en el espacio público local, sino más bien de concepciones aisladas de militantes de partidos políticos «progresistas» que han asumido cargos de representación popular.

En general, en la mayoría de los municipios que han iniciado presupuesto participativo se observa coincidencia entre sus actores respecto a que la descentralización política y fiscal es la principal limitante contextual para impulsar procesos de PP (no existe mucho dinero ni competencias a escala municipal), pero también se puede transformar en un aliado estratégico para los alcaldes que toman la decisión de impulsarlo. Básicamente esto se produce porque el diseño de la descentralización desvía la atención sobre la competencia política por los recursos fiscales desde el nivel municipal a los niveles regionales y sectoriales de gobierno, llámense gobiernos regionales, direcciones regionales, ministerios. Estos sectores y niveles de gobierno deciden cerca del 92 por ciento de la inversión pública efectiva (Montecinos, 2007), y es en ellos donde la descentralización genera los mayores incentivos políticos para que se genere oposición, contrapeso, vigilancia y competencia electoral entre los actores políticos por la utilización de los recursos fiscales (ibíd.). Esta oportunidad de actuar estratégicamente que le genera el «centralismo chileno» a los alcaldes, sumada a la fragilidad o ausencia de movimientos sociales locales que presionen por instaurar procesos de PP, más la relación clientelar que se establece entre las asociaciones sociales y las instituciones políticas representativas a escala local, hacen de la voluntad política del alcalde la condición fundamental que determina en gran parte el origen, el diseño institucional y el desarrollo del PP en Chile.

## DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CHILE: ESPACIOS Y LÍMITES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Para observar el diseño institucional del PP en Chile se tomó la matriz propuesta por Yves Cabannes (2005), la cual fue levemente ajustada con algunas variables para responder a la realidad chilena. Las dimensiones para identificar el diseño institucional y sus respectivas variables están contenidas en el cuadro 3. A esta matriz y variables se agregó el cuadro 5, relativo al número de personas aproximadas que participaron en el año 2008 en el proceso de definición de prioridades y proyectos. La presentación y revisión del diseño institucional del PP se realizó de acuerdo a las cuatro dimensiones que se plantean en el cuadro 3.

Cuadro 3  
**Matriz de variable y dimensión a observar del diseño  
institucional del PP en Chile<sup>10</sup>**

<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>
Participativa ciudadana	Instancia de aprobación final del presupuesto. Forma de participación (ciudadana o representativa). Cuál es el órgano de decisión de la priorización del presupuesto. Participación comunitaria o participación ciudadana. Grado de participación de los excluidos. Fiscalización y control de la ejecución. Rol de la municipalidad (alcalde y concejo).
Financiera	Valor de los recursos deliberados. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP. Discusión de políticas tributarias.
Normativa	Grado de institucionalización del PP. Lógica instrumental o de participación. Relación con otros instrumentos de planificación.
Territorial	Grado de descentralización intramunicipal. Grado de ruralización. Grado de inversión de prioridades territoriales.

Fuente: elaboración propia.

<sup>10</sup> Matriz construida con base en el documento preparado por Cabannes (2005), así como Goldfrank (2006). Se usa este modelo ya que representa cierta validación internacional y uniformidad producto de investigaciones previas de carácter comparado internacional que se han realizado sobre el diseño institucional que han adquirido los presupuestos participativos en América Latina. Asimismo facilitará la comparación subnacional e internacional al permitir sistematizar y ordenar la información recolectada en función de las dimensiones y variables señaladas, con el objeto de facilitar el análisis y discriminar analíticamente las experiencias de PP.

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

De acuerdo con el cuadro 4 se puede indicar que, dada la legislación municipal vigente, el único órgano encargado de aprobar el presupuesto municipal en Chile es el concejo municipal. No obstante, como el hecho de destinar recursos al PP es privativo del alcalde, el concejo municipal en ese sentido no cumple un rol activo. En relación con esta variable, lo que se genera en Chile es lo que Cabannes (2005) denomina un «arreglo mínimo», en el entendido que el presupuesto debatido en el PP es un recurso que corresponde a una pequeña parte del presupuesto total (en este caso corresponde al ítem de inversión a la comunidad).

En algunos casos, como en la municipalidad de Lautaro, se deciden también, pero en un porcentaje menor, los recursos correspondientes a salud (en específico los destinados a promoción y prevención de la salud). En ningún caso se observa una situación intermedia o avanzada en el sentido de que la ciudadanía pueda influir sobre todo o gran parte del presupuesto municipal.

Cuadro 4  
Dimensión participativa del PP en Chile

Municipio	Órgano de aprobación final del presupuesto municipal total	Forma de participación en el PP	Modalidad de decisión sobre el PP	Órgano de ejecución y control del presupuesto destinado a PP	Grado de participación de los excluidos	Papel del concejo municipal (legislativo municipal)	Papel del alcalde
Rancagua	Concejo municipal	Democracia directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio y comunidad	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
Talca	Concejo municipal	Democracia directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
Puerto Montt	Concejo municipal	Democracia directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos de los territorios involucrados)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
La Pintana	Concejo municipal	Democracia directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
Cerro Navia	Concejo municipal	Democracia representativa comunitaria	Voto selectivo (sólo delegados del PP)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo

Cuadro 4 (continuación)  
Dimensión participativa del PP en Chile

Municipio	Órgano de aprobación final del presupuesto municipal total	Forma de participación en el PP	Modalidad de decisión sobre el PP	Órgano de ejecución y control del presupuesto destinado a PP	Grado de participación de los excluidos	Papel del concejo municipal (legislativo municipal)	Papel del alcalde
San Antonio	Concejo municipal	Democracia directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
San Joaquín		Democracia representativa comunitaria y democracia directa participación universal	Votan los delegados por proyectos de hasta 20 millones y votan los vecinos por proyectos de hasta 10 millones	Municipio y comunidad	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
Buín	Concejo municipal	Democracia directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio y comunidad	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
Lautaro	Concejo municipal	Democracia directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
Illapel	Concejo municipal	Democracia representativa comunitaria	Voto selectivo (sólo delegados del PP)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
Purranque	Concejo municipal	Democracia representativa comunitaria	Voto selectivo (sólo delegados del PP)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
Negrete	Concejo municipal	Democracia directa participación universal	Voto selectivo (sólo delegados del PP)	Municipio y comunidad	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
Freirina	Concejo municipal	Democracia directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la forma de participación ciudadana, se producen algunos matices que están relacionados con el diseño metodológico que eligen los alcaldes y equipos técnicos para operar la idea del PP. En general, en todos los casos el proceso consiste en que el municipio define, en conjunto con los delegados del presupuesto participativo,<sup>11</sup> las prioridades y proyectos,

<sup>11</sup> Los delegados del PP son previamente elegidos en las asambleas territoriales, y en la modalidad chilena no son necesariamente ellos quienes elijen o votan los proyectos a financiar mediante el fondo destinado al PP.

que luego son seleccionados mediante dos métodos. El primero puede denominarse «votación selectiva»; en ella los delegados del PP, y no cualquier ciudadano, seleccionan los proyectos. La segunda modalidad es mediante «votación universal»; en ella los ciudadanos (generalmente mayores de 15 años), mediante votación popular, son los que seleccionan los proyectos a ejecutar con los recursos del PP.

Esta segunda modalidad es la preferida por alcaldes y equipos técnicos en Chile, siendo el momento de la votación el más importante del proceso. Muchos municipios se concentran y realizan esfuerzos considerables por superar la cantidad de personas que asistió a votar el año anterior. Con esta modalidad se pierde notoriamente la capacidad de deliberación y relación cara a cara que se puede ganar en las asambleas territoriales o temáticas para definir prioridades de inversión. De hecho las asambleas territoriales del PP tienen un carácter informativo, de diagnóstico y decisorias, en el entendido de que en ese espacio se define qué proyectos se someten o no a votación popular, pero no se delibera sobre el uso del presupuesto municipal, ni sobre las prioridades globales de la gestión municipal. Los municipios Negrete, San Joaquín, San Antonio y Lautaro incorporan el elemento de la deliberación con mayor fuerza en las asambleas territoriales. Aun cuando la deliberación en estos casos es restringida, porque se entiende como un espacio de discusión y debate para definir prioridades en el marco del limitado presupuesto destinado a PP, esto es coincidente con que dichos municipios son los que han logrado un proceso sostenido y de madurez superior a los demás casos chilenos.

De acuerdo con estas dos modalidades, en Chile se puede observar en la ciudadanía un estilo de democracia participativa local en dos instancias: en la elección de delegados y en la elección de proyectos. La incidencia sobre las políticas públicas municipales globales es menor. En cualquier caso, cualquier ciudadano tiene el derecho a participar de las asambleas territoriales y/o temáticas (según sea el caso) y puede, a partir de un voto, ser elegido o elegir los delegados del presupuesto participativo, asimismo puede seleccionar los proyectos mediante votación popular y abierta. Esta situación se da en la mayoría de los casos, las excepciones son Cerro Navia, Illapel y Purranque. En estos tres municipios se expresa lo que Cabannes (2005) denomina «democracia representativa comunitaria», ya que ahí la participación en las discusiones y las decisiones sobre el PP se da a través

de las organizaciones sociales (funcionales y territoriales) y no cualquier ciudadano puede opinar sobre el presupuesto y seleccionar proyectos.

En los casos donde se da democracia directa local, mediante la elección de delegados y de proyectos, el fenómeno no necesariamente es homogéneo a escala de la ciudad, ya que en algunos territorios o distritos de planificación se provocan mayores dinámicas de participación entre los asistentes a las asambleas, y como consecuencia asiste un mayor número de personas al momento de realizar las votaciones. Es así como en ciertos barrios que cuentan con experiencias previas de participación hay una gran presencia de organizaciones (como en el sector del casco urbano de la comuna de Negrete, así como en el sector «Guacolda» o Pillanlelbún de Lautaro) y los ciudadanos acuden en mayor cantidad a las asambleas territoriales y al momento de realizar las votaciones para seleccionar los proyectos.

Este fenómeno se puede ver reflejado en el cuadro número 5. El número de personas que acuden al momento de la votación popular para seleccionar proyectos varía caso a caso. Claramente se observa una mayor cantidad de personas en aquellos de votación universal para seleccionar proyectos (Rancagua, Talca, Buín, Lautaro, San Antonio, Freirina). En ellos, los mayores de 14 años, y no necesariamente los delegados del PP, son los encargados de seleccionar los proyectos. En esos casos la función del delegado del PP se remite principalmente a velar porque la viabilidad que le otorga el equipo técnico municipal a las ideas que surgen en las asambleas informativas esté en consonancia con lo planteado por los asistentes a dichas asambleas. Además, luego de la selección de los proyectos, se constituyen en parte integrante de las comisiones de seguimiento o fiscalización ciudadana de los recursos destinados a PP.

En los casos donde se da democracia representativa comunitaria para seleccionar los proyectos, la participación de ciudadanos durante el proceso es menor, pero igualmente considerable dada la ausencia de mecanismos de participación efectivos en la gestión municipal chilena. En estos municipios (San Joaquín, Cerro Navia, Negrete, Purranque, Illapel), la participación de los delegados en el PP es mucho mayor y tienen la responsabilidad de cuidar la voluntad de la asamblea en cuanto a la priorización de problemas; también recae en ellos la responsabilidad de seleccionar los proyectos a financiar mediante el PP. Salvo Negrete y parcialmente San Joaquín, el valor de la deliberación en las asambleas territoriales es mucho menor.

Cuadro 5  
**Número de personas que participan en el proceso de definición de prioridades  
 y proyectos en los PP<sup>12</sup>**

	Total de habitantes	Número de personas participantes año 2008	Porcentaje en relación a la población total
Rancagua	237.448	18.573	7,8
Talca	231.375	15.121	6,5
Puerto Montt	219.164	5.000	2,3
La Pintana	201.638	S/I	--
Cerro Navia	141.297	S/I	--
San Antonio	95.674	14.632	15,2
San Joaquín	97.625	5.000	5,12
Buín	63.419	15.257	24,1
Lautaro	34.929	4.155	11,9
Illapel	30.355	S/I	--
Purranque	20.855	500	1,7
Negrete	8.579	1500	17,5
Freirina	5.866	800	13,6

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al órgano de ejecución y control del PP, en Chile se observa en la mayoría de los casos un fuerte predominio del control y la fiscalización desde el órgano municipal. La excepción a esta situación minimalista la constituyen los municipios de San Joaquín, Rancagua, Negrete y Buín. En ellos se observa igualmente un diseño matizado, siendo el caso más avanzado y profundo el de Buín y Lautaro hasta el año 2008. En estos municipios la ejecución de los proyectos surgidos del PP es responsabilidad de la comunidad y no del municipio, en específico de las organizaciones que se adjudican los proyectos por medio de votación popular. El control social de las obras es mixto, ya que es compartido entre la municipalidad

<sup>12</sup> En la mayoría de los casos la participación ciudadana está abierta a personas mayores de 15 años, sin necesidad de pertenecer a alguna organización social. El número de participantes se consideró tomando como base las asambleas o votaciones que tenían como objetivo definir los proyectos a financiar por el fondo de presupuesto participativo. Por lo tanto, el número que se asigna a cada caso corresponde a la cantidad de personas que asistieron a la asamblea o a la votación para tal efecto.

y la comunidad por medio de una comisión de seguimiento y fiscalización. Esta comisión está conformada por delegados territoriales del PP y por funcionarios municipales integrantes del equipo técnico municipal. Hasta el año 2008 y 2009, la responsabilidad de las organizaciones sociales en el uso de los recursos fiscales ha sido bien evaluada por los equipos técnicos municipales, y el porcentaje de ejecución de los proyectos supera en algunos casos el 90 por ciento de las obras comprometidas en relación con las ejecutadas en el año calendario.

En Rancagua, San Joaquín y Negrete la ejecución de las obras está radicada en el municipio, y en algunos casos el porcentaje de ejecución está por encima del 80 por ciento de las obras comprometidas respecto de las ejecutadas en el año calendario. El control social es compartido entre comunidad y municipio a través de comisiones de fiscalización, destacándose la municipalidad de San Joaquín, que ha logrado desarrollar junto a su comunidad un control social altamente organizado y con variados medios de control e información. Entre ellos puede destacarse la información trimestral del estado de avance de las obras del PP por medio de boletines y diarios comunales.<sup>13</sup>

En cuanto a la participación de los dirigentes de las organizaciones sociales tradicionales reconocidas por la ley 19.418 (Ley de Organizaciones Comunitarias) se puede indicar lo siguiente. En un primer momento, en general el primer año del presupuesto participativo, los dirigentes tradicionales, particularmente aquellos que llevan muchos años en el cargo, ven en este mecanismo una amenaza a su rol, en especial en cuanto a la relación que establecen con las autoridades políticas y con los funcionarios de rango medio de las municipalidades. Esto sucede porque de alguna manera pierden incidencia sobre los proyectos que pueden conseguir para su comunidad. Incluso en algunos casos, como Buín, Lautaro, San Joaquín, Illapel y Purránque, los dirigentes manifestaron que preferían volver a la modalidad anterior de asignación de recursos a sus organizaciones (Fondeve), es decir, preferían mantener la relación clientelar a establecer vínculos más democráticos mediante el PP. No obstante, con la segunda y tercera versión de los PP surgen en los dirigentes sociales dos procesos de relevancia que ayudan

---

<sup>13</sup> Cabe señalar que esta experiencia es acompañada por la ONG Libertades Ciudadanas, que ha puesto su mayor esfuerzo en el fortalecimiento del control social del proceso.

a contrarrestar su primera reacción. El primero es la valoración que hacen de la transparencia en la asignación de recursos para financiar proyectos. El segundo es la renovación de liderazgos en las organizaciones sociales, especialmente en las juntas de vecinos.

Para la mayoría de los dirigentes sociales y delegados de todos los casos chilenos del PP, el ejercicio de la deliberación se encuentra mucho más lejano de sus prácticas democráticas cotidianas que la práctica de la votación. Queda la sensación de que la fuerza y la tradición liberal de la democracia representativa está mucho más asentada en la sociedad civil que en los propios líderes políticos que impulsan el presupuesto participativo.

En cuanto a la participación de los excluidos, se puede indicar que los PP son contruidos con base en espacios territoriales (en Chile se usan frecuentemente los distritos censales y las unidades vecinales) y ejes temáticos tradicionales, que en la mayoría de los casos son consensuados con la comunidad, eso sí, a raíz de propuestas que realiza el propio municipio. Se puede afirmar que en Chile existe un predominio de la universalización de la participación ciudadana, sin que destaquen formas particulares de ejercerla. De manera emergente, en Buín, San Antonio y Lautaro se observa una clara intención de brindar una mayor atención hacia grupos más vulnerables, como jóvenes y niños, destinando parte de los recursos hacia este grupo etéreo. De todas formas es una experiencia incipiente usada en el año 2008 y no es posible evaluar su impacto. En ningún caso existe focalización de recursos hacia sectores o territorios con mayores indicadores de pobreza, ya que a todos los territorios del PP se les asigna el mismo monto de dinero.

En relación con la participación del ejecutivo local, que para el caso chileno es integrado por alcalde y concejales, es necesario señalar previamente que todos son electos por votación popular directa. Los concejales no pierden su poder sobre la aprobación total del presupuesto municipal, pero sí pierden posibilidad directa de incidir sobre el monto que se destina a PP. Esto ha generado cierta tensión entre alcaldes y concejales, ya que estos últimos ven disminuido su rol de representantes y fiscalizadores, además de reducir la posibilidad de influir en esta materia. De ahí en adelante, el rol de los concejales en el PP es pasivo en todos los casos sin excepción. No hay contrapeso u oposición explícita abierta de parte de los concejales o de los partidos políticos que representan, tampoco se observan estrategias de obstaculización, simplemente su rol se limita al de observador pasivo del proceso de PP.

## DIMENSIÓN FINANCIERA DEL PP EN CHILE

Tal como se observa en el cuadro 6 –y dada la realidad fiscal de los municipios en Chile–, el monto que debaten en el PP es en la mayoría de los casos inferior al 2 por ciento del presupuesto municipal total. Sólo el municipio de Freirina superó el 5 por ciento del presupuesto total en el año 2008. Si para este análisis se considera sólo el ítem de inversión a la comunidad con ingresos propios que poseen los municipios chilenos, el mayor porcentaje a debatir en PP lo alcanza el municipio de San Antonio (84 por ciento). El resto de municipios solo llega en promedio a un 28,3 por ciento. El 71,7 por ciento promedio restante del ítem inversión a la comunidad se invierte por medio de otras modalidades de financiación o de la tradicional financiación concursable de proyectos conocida como Fondevé,<sup>14</sup> la cual, como ya se señaló, tiene un fuerte componente político clientelar. Es decir, aun cuando los alcaldes cuentan en promedio con un 71,7 por ciento de recursos disponibles para fortalecer el PP, no lo hacen.

La realidad fiscal municipal indica que el valor absoluto decidido mediante la modalidad de PP es infinitamente menor en relación con el monto del valor absoluto de la inversión fiscal que realizan otros niveles de gobierno y sectores, como por ejemplo, ministerios o gobiernos regionales, los cuales en su conjunto representan el 92 por ciento de la inversión pública efectiva territorial en Chile (Montecinos, 2007). Este bajo monto y porcentaje de inversión que los municipios destinan a presupuesto participativo se debe fundamentalmente a que los municipios chilenos son escasamente autónomos en materia fiscal, y del presupuesto total asignan un porcentaje muy elevado a gastos corrientes<sup>15</sup> y, por el contrario, un reducido monto a inversión a la comunidad.<sup>16</sup> De este último ítem surge el dinero para destinar a presupuestos participativos (ibíd.).

<sup>14</sup> Gonzalo Frei, asesor de la División de Municipalidades de las Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile en entrevista realizada el 4.6.2005.

<sup>15</sup> Los gastos corrientes son aquellos en que debe incurrir una municipalidad para funcionar y se clasifican en gastos en personal y gastos en bienes y servicios de consumo. Los gastos en personal corresponden a los recursos destinados a pagar las remuneraciones del personal municipal y los gastos derivados de la misma actividad. Los gastos en bienes y servicios de consumo son los recursos destinados a la adquisición de bienes de consumo y servicios no personales necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades municipales.

<sup>16</sup> El ítem inversión a la comunidad corresponde a los gastos para invertir en proyectos que promuevan el adelanto y el desarrollo local.

Cuadro 6  
Dimensión financiera del PP en Chile

Municipio	Valor de los recursos deliberados	Porcentaje con relación al presupuesto municipal total %	Porcentaje con relación a la inversión municipal con ingresos propios %	Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Distribución de políticas tributarias
Rancagua	200.000.000	1,15	32,23	Equipo, funcionamiento, divulgación.	No
Talca	150.000.000	1,17	22,0	Equipo, funcionamiento, divulgación capacitación.	No
Puerto Montt	160.000.000	0,74	13,7	Equipo y funcionamiento.	No
La Pintana	60.000.000	1,15	5,7	Equipo y funcionamiento.	No
Cerro Navia	300.000.000	3,08	17,8	Equipo y funcionamiento.	No
San Antonio	250.000.000	3,23	84,0	Equipo, funcionamiento, divulgación.	No
San Joaquín	130.000.000	1,67	35,0	Equipo, funcionamiento, divulgación, capacitación.	No
Buín	150.000.000	3,33	39,61	Equipo, funcionamiento, divulgación, capacitación.	No
Lautaro	40.000.000	1,35	10,0	Equipo, funcionamiento, divulgación, capacitación.	No
Illapel	No destina	S/I	S/I	Cubre costos de equipo municipal.	No
Purranque	11.000.000	0,73	37,0	Equipo y funcionamiento.	No
Negrete	60.000.000	4,83	46,0	Equipo, funcionamiento, divulgación.	No
Freirina	50.000.000	5,07	24,9	Equipo, funcionamiento, divulgación.	No

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la disponibilidad presupuestaria por habitante del PP, se puede señalar que los montos son precarios y van desde 1 dólar por habitante (municipio de Purranque) hasta 17 dólares por persona (municipio de Freirina). A su vez, el monto de inversión de los proyectos individuales ejecutados no supera los 3.500 dólares en promedio. En algunos casos, como Lautaro y Purranque, el monto de proyectos no excede los 1.000 dólares, en otros como San Antonio y Negrete pueden llegar a los 12.000

dólares. La naturaleza de las obras y proyectos se relaciona básicamente con infraestructura y equipamiento comunitario, mejoramiento de veredas, alumbrado público.

Los proyectos observados en los trece casos tienen la debilidad de que, en su mayoría, son focalizados o no cuentan con un impacto territorial o de ciudad, sino que reducen su alcance o beneficio a la organización que los postula. Algunos municipios de corte clientelar que implementan PP destinan fondos incluso para financiar viajes a la playa; es el caso de los Adultos Mayores de Cerro Navia. El impacto social que se puede esperar con este tipo de inversión presupuestaria es extremadamente bajo, tal como se indicó en las páginas anteriores.

Cuadro 7  
**Disponibilidad presupuestaria municipal por habitante y disponibilidad presupuestaria destinada al PP en Chile**

Municipio	Región	Habitantes	Presupuesto municipal total	Monto destinado a PP	Disponibilidad presupuestaria por habitante	Disponibilidad presupuestaria destinada a PP
Rancagua	Ohiggins	234.757	12.701.566.000	200.000.000	57.440 (115US\$)	852 (1,5 US\$)
Talca	Maule	227.674	12.725.673.000	160.000.000	66.320 (132 US\$)	702 (1,4 US\$)
Puerto Montt	Los Lagos	219.164	18.356.438.000	160.000.000	84.810 (169 US\$)	730 (1,5 US\$)
La Pintana	Metropolitana	201.183	13.031.507.000	150.000.000	73.200 (147 US\$)	745 (1,5 US\$)
Cerro Navia	Metropolitana	143.035	9.723.675.000	300.000.000	70.880 (141 US\$)	2.097 (4,2 US\$)
San Antonio	Valparaíso	95.674	7.716.594.000	250.000.000	89.000 (178 US\$)	2.588 (5,2 US\$)
San Joaquín	Metropolitana	87.035	7.754.353.000	130.000.000 (180 US\$)	90.410 (2,9 US\$)	1.493 (2,9 US\$)
Buín	Metropolitana	70.206	4.502.271.000	150.000.000	71.320 (142 US\$)	2.136 (4,3 US\$)
Lautaro	Araucanía	34.662	2.958.999.000	40.000.000	108.160 (216 US\$)	1.154 (2,3 US\$)
Illapel	Coquimbo	31.304	2.544.512.000	No destina	98.260 (197 US\$)	—
Purranque	Los Lagos	20.905	1.530.990.000	11.000.000	102.220 (204 US\$)	526 (1,05 US\$)
Negrete	Bio Bio	8.884	1.240.125.000	60.000.000	158.240 (316 US\$)	6.753 (13,5 US\$)
Freirina	Coquimbo	5.861	1.181.882.000	50.000.000	250.990 (502 US\$)	8.530 (17 US\$)

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con Yves Cabannes (2005), el presupuesto municipal específico destinado al funcionamiento del PP es una variable poco abordada para los casos de América Latina. En Chile se da un predominio de dos categorías de municipios respecto de ella.

En primer término están los municipios que sólo financian el funcionamiento del PP y de los equipos municipales; en su mayoría esto está relacionado con el tipo de participación que se genera y con lo que esperan los alcaldes del PP. Por ejemplo, en el caso de Cerro Navia, La Pintana y Purranque, el enfoque está más puesto en las organizaciones sociales que en los ciudadanos. Por ello los costos son menores que los que se producirían si estos municipios tuvieran que realizar votaciones populares comunales para seleccionar proyectos. Un segundo grupo de municipios destina dinero para difusión y comunicación (para boletines informativos, avisos radiales, lienzos), y en algunos casos para capacitaciones de dirigentes sociales, además de facilitar el transporte de delegados para participar en actividades específicas del PP. Destacan en este grupo los municipios de Negrete, San Joaquín y Talca. En Negrete se realiza una externalización para recibir apoyo en el proceso metodológico: este municipio contrata los servicios profesionales de personal específico para apoyar el PP en su comuna. En el caso de San Joaquín y Talca, por medio de consultoras se capacita a sus dirigentes sociales en materia de participación y control social.

En cuanto a la discusión de políticas tributarias, en el caso chileno se da una situación minimalista, ya que no existe tal discusión, ni espacio para tal debate en el presupuesto participativo.

#### DIMENSIÓN NORMATIVA

En cuanto a la dimensión normativa, se puede señalar que todas las experiencias, con excepción de Negrete, están institucionalizadas con un conjunto de reglamentos y/o ordenanzas municipales. El municipio de Negrete cuenta con algunos principios orientadores del proceso, de carácter general y que son previamente acordados y ajustados anualmente entre los delegados del presupuesto participativo y el equipo técnico municipal. Los demás casos cuentan con reglamentos elaborados originalmente por la municipalidad y en los cuales se establecen las principales reglas del juego,

como, por ejemplo, montos de inversión, criterios de selección, territorios de planificación, modalidad de selección.

En ese sentido, la mayoría de los casos deja muy poco margen a la flexibilidad y se pierde un poco la autorregulación del proceso. Salvo excepciones, como las de Negrete, San Joaquín y Buín, que realizan ajustes anuales sustantivos debido a la interacción con la comunidad, el resto de ajustes que se observan en las otras experiencias son menores y corresponden al proceso natural de perfeccionamiento de toda experiencia democrática que recibe estímulos constantes de los ciudadanos y organizaciones que forman parte de ella.

Cuadro 8  
Dimensión normativa del PP en Chile

Municipio	Grado de institucionalización del PP	Lógica instrumental o de participación	Relación con otros instrumentos de planificación
Rancagua	Reglamento municipal	Vínculos con prácticas de participación (mesas, consejos)	Coexistencia sin relación estrecha
Talca	Reglamento municipal	Vínculos con prácticas de participación (mesas, consejos)	Coexistencia sin relación estrecha
Puerto Montt	Reglamento municipal	Vínculos con prácticas de participación (mesas, consejos)	Coexistencia sin relación estrecha
La Pintana	Reglamento municipal	Vínculos con prácticas de participación (mesas, consejos)	Coexistencia sin relación estrecha
Cerro Navia	Reglamento municipal	Vínculos con prácticas de participación (mesas, consejos)	Coexistencia sin relación estrecha
San Antonio	Reglamento y ordenanza municipal	Vínculos con prácticas de participación (mesas, consejos)	Coexistencia sin relación estrecha
San Joaquín	Reglamento municipal	Vínculos con prácticas de participación (mesas, consejos)	Coexistencia sin relación estrecha
Buín	Reglamento y ordenanza municipal	Vínculos con prácticas de participación (mesas, consejos)	Coexistencia sin relación estrecha
Lautaro	Reglamento municipal	Vínculos con prácticas de participación (mesas, consejos)	Coexistencia sin relación estrecha
Illapel	Reglamento y ordenanza municipal	Vínculos con prácticas de participación (mesas, consejos)	Coexistencia sin relación estrecha
Purranque	Reglamento municipal	Vínculos con prácticas de participación (mesas, consejos)	Coexistencia sin relación estrecha
Negrete	Sin reglamento/ Lineamientos generales	Vínculos con prácticas de participación (mesas, consejos)	Coexistencia sin relación estrecha
Freirina	Reglamento municipal	Vínculos con prácticas de participación (mesas, consejos)	Coexistencia sin relación estrecha

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la lógica instrumental o sustantiva que adquiere el PP como mecanismo de participación ciudadana, en Chile se observa que este mecanismo convive con otras prácticas de participación previamente desarrolladas en los municipios, tales como mesas temáticas, consejos, planes de desarrollo comunal participativos, intervenciones territoriales específicas. Los casos más avanzados y que esbozan una estructuración de una política comunal de participación ciudadana están representados por los casos de Rancagua, Negrete, San Antonio, Lautaro y San Joaquín. En estos municipios se aprecia un compromiso más global con los procesos de participación ciudadana y en específico con el PP. Por ejemplo, en Rancagua existe la oficina comunal del PP, y desde hace más de quince años vienen desarrollando prácticas participativas; lo mismo sucede en Negrete (en los demás casos sólo existen encargados institucionales que se ubican principalmente bajo la tutela de la oficina de organizaciones comunitarias). El gran déficit que se observa es que aún la ciudadanía y la comunidad organizada no se empoderan de estos procesos, ya que se observa una fuerte dependencia de ellos con la figura del alcalde, quien en todos los casos asoma como el líder indiscutido de los PP.

En cuanto a la relación con los instrumentos de planificación de la ciudad, el PP se usa como mecanismo anual con escasa vinculación con los tres principales instrumentos de planificación municipal existentes en Chile: Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco), Plan Regulador de la ciudad y el presupuesto municipal. La situación que se da es que los PP coexisten en paralelo con el funcionamiento de esos planes.

Con el Pladeco se observa una relación un poco más estrecha, pero a la vez confusa, no existiendo claridad, en ninguno de los casos estudiados, sobre si el PP es un mecanismo para operativizar los grandes lineamientos de la ciudad que se plasman en este plan, o simplemente es un instrumento para resolver los temas menores y puntuales que existen en los barrios de la ciudad. Hasta hoy ha primado esta última situación y el PP se ha transformado en un mecanismo con un impacto menor en los planes de desarrollo comunal.

En cuanto a la relación que se establece con el plan de ordenamiento de la ciudad (Plan Regulador Comunal), esta es nula. Misma situación que existe con la formulación del presupuesto municipal, ya que este último es formulado sólo por los equipos técnicos, alcalde y concejales, con cero participación de la comunidad. Como se señaló anteriormente, en el PP chileno los ciudadanos discuten un porcentaje mínimo de recursos fiscales del ítem

inversión a la comunidad, cuya partida específica y el presupuesto municipal global han sido previamente sancionados por la municipalidad. Esto es muy distinto a lo que sucedió en Porto Alegre, en donde las discusiones del PP sí tenían incidencia importante en el presupuesto municipal global.

## DIMENSIÓN TERRITORIAL

En lo que a la dimensión territorial se refiere, se puede indicar que en todos los casos, para la formación de las asambleas territoriales se suelen seguir los distritos administrativos preexistentes, como, por ejemplo, distritos censales y/o unidades vecinales. No obstante, todos procuran que en la definición de los territorios (que luego se constituyen en asambleas territoriales) se considere la variable de identidad desarrollada por ellos. Existen casos como los de San Antonio y Rancagua en que las asambleas territoriales van más allá de las unidades preexistentes y realizan asambleas en barrios y unidades vecinales de difícil acceso. En general, en todos se puede apreciar un alto nivel de descentralización intramunicipal.

Cuadro 9  
Dimensión territorial del PP en Chile

Municipio	Grado de descentralización intramunicipal	Grado de ruralización	Grado de inversión de prioridades territoriales
Rancagua	Más profundo que los distritos administrativos	PP en la parte urbana	Reconoce ambas ciudades –formal o informal– sin inversión de prioridades
Talca	Sigue distritos administrativos	Conjunto del territorio del municipio	Reconoce ambas ciudades –formal o informal– sin inversión de prioridades
Puerto Montt	Sigue distritos administrativos	PP en la parte urbana	Reconoce ambas ciudades –formal o informal– sin inversión de prioridades
La Pintana	Sigue distritos administrativos	PP en la parte urbana	Reconoce ambas ciudades –formal o informal– sin inversión de prioridades
Cerro Navia	Sigue distritos administrativos	PP en la parte urbana	Reconoce ambas ciudades –formal o informal– sin inversión de prioridades
San Antonio	Sigue distritos administrativos y subadministrativos	Conjunto del territorio del municipio	Reconoce ambas ciudades –formal o informal– sin inversión de prioridades
San Joaquín	Sigue distritos administrativos	PP en la parte urbana	Reconoce ambas ciudades –formal o informal– sin inversión de prioridades
Buín	Sigue distritos administrativos	Conjunto del territorio del municipio	Reconoce ambas ciudades –formal o informal– sin inversión de prioridades

Cuadro 9 (continuación)  
**Dimensión territorial del PP en Chile**

Municipio	Grado de descentralización intramunicipal	Grado de ruralización	Grado de inversión de prioridades territoriales
Lautaro	Sigue distritos administrativos	Conjunto del territorio del municipio	Reconoce ambas ciudades –formal o informal– sin inversión de prioridades
Illapel	Sigue distritos administrativos	Conjunto del territorio del municipio	Reconoce ambas ciudades –formal o informal– sin inversión de prioridades
Purranque	Sigue distritos administrativos	PP en la parte urbana	Reconoce ambas ciudades –formal o informal– sin inversión de prioridades
Negrete	Sigue distritos administrativos	Conjunto del territorio del municipio	Reconoce ambas ciudades –formal o informal– sin inversión de prioridades
Freirina	Sigue distritos administrativos	Conjunto del territorio del municipio	Reconoce ambas ciudades –formal o informal– sin inversión de prioridades

Fuente: elaboración propia.

En relación con el grado de ruralización, para Chile se puede indicar que en la mayoría de los casos se trabaja en todo el conjunto del territorio y no hay discriminación positiva para el sector rural. En donde el PP se desarrolla sólo en el sector urbano, es porque se trata de municipios de esa categoría. Finalmente y respecto de la inversión de prioridades, en general la modalidad chilena trabaja sobre la ciudad formal y sobre la ciudad informal y sin ningún criterio de discriminación positiva; uno de los criterios que se usa para distribuir los recursos se refiere a la cantidad de población que habita en ellos. De manera emergente, sólo en el discurso, y aún no en la práctica, se está comenzando a plantear en algunos municipios (como San Antonio y Lautaro) incorporar en futuros PP una variable discriminatoria en relación con los índices de pobreza que existen en los territorios. Lo que hay en algunos casos es discriminación positiva para los territorios donde más se participa.

#### REFLEXIONES FINALES: ¿CÓMO Y HASTA DÓNDE SE INTEGRA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA CON LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS LOCALES?

En Chile, el diseño del presupuesto participativo depende básicamente de la voluntad política del alcalde, condición que se transforma en fundamental para el desarrollo de este mecanismo de democracia participativa. Su estilo, diseño, desarrollo y profundidad claramente tienen una orientación

de corte liberal y consultiva, observándose escasas dinámicas ciudadanas de deliberación y discusión cara a cara sobre las prioridades comunales o sectoriales durante el proceso. Salvo las excepciones de Negrete, San Antonio, San Joaquín y Lautaro que son emergentes y que han puesto atención sobre este aspecto, estas dinámicas no se han podido traducir en situaciones de incidencia mayor.

De esto se deduce que el PP, como expresión de democracia participativa que ofrece la oportunidad al ciudadano u organizaciones de incidir en la elaboración y formulación de políticas públicas locales, no se aprecia del todo claro o no se encuentra consolidado en las prácticas políticas de este conjunto de alcaldes. Más bien, ocupa un lugar periférico en el nivel municipal, incluso en los municipios que lo implementan con relativo éxito, y se muestra como un mecanismo que es utilizado por alcaldes para legitimar o refrescar su relación con los ciudadanos, más que para incorporarlos en la discusión presupuestaria mayor, o de definición de lineamientos de política pública local. Es claramente efectivo que están dispuestos a compartir algo de poder de decisión, pero con límites que no se muestran dispuestos a profundizar, incluso pudiendo agotar las oportunidades que ofrece el propio municipio. Esta afirmación encuentra sustento en el hecho de que los alcaldes, en promedio, no alcanzan a destinar el 30 por ciento de los fondos municipales que la propia ley municipal les permitiría asignar a PP; teniendo un margen de un 70 por ciento, no lo hacen.

Es cierto que existen límites contextuales como la descentralización, la ausencia de la sociedad civil o la relación clientelar establecida entre organizaciones y actores político-técnicos en el ámbito municipal, pero también se encuentran los límites estructurales y conceptuales que ofrece el propio actor de la democracia representativa que dio origen al PP, en este caso los alcaldes e incluso dirigentes sociales que en principio se incomodan con este mecanismo, y que posteriormente valoran el proceso más de votación que de deliberación que implica el PP. Esto lo refleja la siguiente tesis: cuando el presupuesto participativo tiene su sustento principal en la voluntad política del alcalde, y encuentra posibilidades de aumentar su complejidad de diseño institucional (involucrando mayores recursos municipales, profundizando la deliberación más que la votación, destinando recursos a sectores de mayor vulnerabilidad social y logrando incidir en la elaboración y construcción de políticas públicas municipales globales) y transformarse en un mecanismo

que efectivamente complemente los déficit de la democracia representativa para reflejar mejor las preferencias de la diversidad de grupos que componen la sociedad local, el mismo actor que lo origina lo subordina. Es decir, bajo este contexto la relación e integración del PP con las instituciones de la democracia representativa en la mayoría de los casos encuentra más posibilidades de ser subordinada que complementaria, incluso a escala local y en los propios dirigentes sociales.

Aun con este marco contextual, conceptual e institucional restringido es necesario reconocer el esfuerzo que han realizado algunos alcaldes por profundizar sus iniciativas de PP, y lograr que sean mucho más que un acto de votación y decisión sobre proyectos locales. En este sentido, pueden encontrarse experiencias diferenciadas en etapa de germinación con un alto contenido deliberativo en sus asambleas territoriales como Negrete y San Joaquín, otras que utilizan mecanismos de democracia directa para priorizar las iniciativas, como el caso de Buín, Lautaro, San Antonio, Rancagua y otras que generan altos procesos de control y fiscalización social como el caso de San Joaquín.

Asimismo, se pueden encontrar diseños que tienen un carácter consultivo, pero igualmente democrático, que básicamente persiguen mejorar la inversión y distribución de los recursos propios municipales, como es el caso de Purranque, Cerro Navia, Puerto Montt e Illapel.<sup>17</sup> Como consecuencia, tenemos en Chile un PP altamente diverso pero frágil, dependiente en su cabalidad de la voluntad política de los alcaldes, sin incentivos del diseño institucional descentralizado, aún sin un sustento en la sociedad civil, y con fuertes posibilidades de decaer por su falta de penetración en el funcionamiento de las instituciones representativas locales y en el entramado institucional del Estado. Situación similar es el caso en casi todos los municipios brasileños: la mayoría de las veces si sale el alcalde, sale el PP (Goldfrank, 2006).

Dado este contexto, se puede afirmar que en países centralizados institucionalmente, con partidos políticos nacionales predominantes que impiden la emergencia de partidos regionales o locales, y una sociedad civil escasamente movilizadora en función de demandar procesos de participación ciudadana, la descentralización actúa como limitante estructural y escasamente puede dar

---

<sup>17</sup> Illapel tuvo esta modalidad solamente hasta el año 2006.

lugar para que procesos aislados de democracia participativa complementen las instituciones representativas.

No obstante, para el caso chileno el centralismo es utilizado de manera estratégica por los alcaldes para iniciar PP sin contrapesos políticos locales y regionales. Este escenario estratégico institucional deja completamente en manos de actores locales el desarrollo de iniciativas de democracia participativa, lo cual provoca que dependiendo de la intención y profundidad que le quiera dar el alcalde, la dinámica de un PP estará más orientada por un estilo liberal, deliberativo, instrumental o sustantivo. Esta situación de ninguna manera garantiza un éxito generalizado del PP, ya que deja a expensas de los actores locales la responsabilidad de promover procesos democráticos, los cuales pueden resultar ser altamente relevantes y sustantivos, pero asimismo, y en la mayoría de los casos, los procesos se vuelven altamente funcionales y permeables a los cambios electorales. De hecho, después de la elección municipal de octubre del año 2008, de los trece municipios en estudio sólo Puerto Montt, Lautaro, Purranque, San Antonio y Negrete continúan con el PP, dado que en esas municipalidades resultaron reelectos los alcaldes. En los municipios de Buín, Cerro Navia, Talca, Rancagua, Freirina perdieron los alcaldes y con ello se cayó también el PP. En los casos de San Joaquín, La Pintana e Illapel se acabó la voluntad política para continuar con el PP.

El creciente número de casos con PP a escala municipal en América Latina y en Chile en particular hace necesario una urgente revisión institucional de parte de los niveles de gobierno sectorial y regional respecto de cómo darle cabida institucional a este tipo de iniciativas que, entrando ya a una etapa de consolidación, corren un alto riesgo de desaparecer debido a los cambios electorales que ya han padecido algunas municipalidades que en materia de PP se encuentran aún con cierta incertidumbre respecto de su continuidad. El reforzamiento institucional futuro de estas iniciativas democráticas en América Latina y en Chile debe focalizarse, poniendo especial atención en tres problemáticas fundamentales que emergen en contextos donde el PP se desenvuelve con las características del modelo chileno:

- *Alcaldización de los PP.* El actual diseño institucional chileno centralizado resalta excesivamente la figura del alcalde, convirtiéndolo en un actor fundamental sin contrapeso para el éxito o el fracaso del PP. No es que esta condición tenga implícitamente cierta perversión weberiana en concebir el poder y la democracia local, sino que, al ser

fundamental y al no encontrar contrapesos locales, puede terminar deteriorando el empoderamiento de la comunidad y haciendo especialmente frágil la continuidad en el tiempo de este mecanismo de democracia participativa local.

- *Rol del concejo municipal en los PP.* Otra de las consecuencias de la excesiva alcaldización del PP es que, tal como se manifiesta en la actualidad, se provoca un debilitamiento de la función representativa de los concejales. En la mayoría de los casos chilenos y latinoamericanos no se observa una participación ni un papel activo en el proceso, sólo existe una participación formal. Esto provoca el fenómeno de una sustitución parcial del rol representativo de los concejales por aquel que cumplen los delegados del presupuesto participativo en la definición de los proyectos vía los fondos del PP, debilitando aún más el rol minimalista que históricamente han tenido los concejales en Chile. No es una visión conservadora la de cuidar una institución representativa como el concejo municipal, sino que se trata de complementar instituciones democráticas y no sustituirlas ni subordinarlas. Para el caso chileno, una institución representativa como el alcalde, termina subordinando a otra (concejales) y al mecanismo de democracia participativa (PP), es decir, no hay complemento ni al interior de instituciones representativas ni entre estas y las participativas. Lo que se produce en definitiva es una doble subordinación.
- *Diseño institucional descentralizado.* En Chile existe consenso en avanzar en la descentralización para profundizar la democracia con modelos que incentiven –entre otros mecanismos– la promoción del PP en el nivel municipal, pero que a su vez contrapesen la voluntad política como condición de su desarrollo. Para seguir progresando en materia de fortalecimiento democrático en general, y en específico con la promoción de los PP, se hace indispensable modificar el actual diseño institucional por uno que vincule los esfuerzos democráticos locales con la asignación de recursos fiscales. Se debe avanzar desde un diseño que hoy pone la voluntad política del alcalde como condición esencial para promover el PP, a uno que premie las iniciativas democráticas de manera gradual y diferenciada desde el propio diseño institucional descentralizado. No todos los municipios cuentan con las capacidades políticas (básicamente voluntad política) y financieras (recursos suficientes disponibles)

para desarrollar este tipo de iniciativas, por lo tanto, ante un eventual incentivo nacional de carácter homogéneo, lo más probable es que se puedan generar distorsiones locales en la promoción del PP, tal como ya se ha evidenciado a escala internacional y latinoamericana (Goldfrank, 2006; Schak Yalta, 2005). La experiencia internacional nos indica que probablemente no existe evidencia empírica suficiente que demuestre el éxito de los esfuerzos institucionales nacionales homogéneos, de hecho se han evidenciado casos donde más bien los alcaldes tienden a distorsionar el espíritu de la ley de presupuesto participativo, como ha sucedido, por ejemplo, en algunos países de América Latina (ibíd.). Parece ser que, dada nuestra cultura política, la heterogeneidad territorial y los diferentes ritmos de consolidación de nuestras democracias, el camino de las leyes igualitarias no es el más adecuado. Más bien, la idea sería establecer premios e incentivos heterogéneos, graduales y selectivos a la participación ciudadana efectiva en los presupuestos participativos. Incentivos que estén consagrados o explicitados en el diseño institucional descentralizado, que privilegien la diferenciación y colaboración por sobre la obligatoriedad homogénea del avance de la democracia a escala local. Por ello, el avance debe generarse por medio de diseños que incentiven aquellos municipios que «acrediten» iniciativas democráticas y no demuestren interés coyuntural cuando se solicita desde el centro que se incorpore la participación ciudadana en su gestión.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abascal, Gabriel (2004). «El presupuesto participativo: ¿democracia directa *versus* democracia representativa o mejora de la calidad democrática?». Ponencia presentada en las III Jornada de Pensamiento Crítico de la Universidad de Alicante, España.
- Alegre, Pablo (2007). «Matrices sociopolíticas y patrones de reforma en el Cono Sur: entre la ruta populista y autoritaria. El caso uruguayo en perspectiva comparada», *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, n° 2, Santiago.
- Baiocchi, G. (2001). «Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory», *Politics and Society*, vol. 29, n° 1.

- Barceló, Sara y Zainer Pimentel (2002). «Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo», *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VIII, n° 435, Universidad de Barcelona, España.
- Blanco, Ismael (2002). «Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas». Ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, Portugal.
- Buenrostro Sánchez, Israel (2004). «Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana», *Revista Araucaria*, vol. 5, n° 012, Universidad de Sevilla.
- Cabannes, Yves (2004). «Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio», Cuaderno de Trabajo n° 139, Quito, Programa de Gestión Urbana, UN-Habitat.
- Cabannes, Yves (2005). «Presupuesto participativo y finanzas locales», 2a. versión ampliada, Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Brasil / Cuaderno de Trabajo n° 137, Quito, Programa de Gestión Urbana, UN-Habitat.
- Cento Pluricultural para la Democracia (CPD) (2005). «Presupuesto participativo - Reflexiones y propuestas en el ámbito municipal», documento de estudio, Quetzaltenango, CPD.
- Chávez, Daniel (2004). «Democratizar la democracia: hacia una propuesta del presupuesto participativo nacional», Instituto Transnacional, [www.tni.org/detail\\_page.phtml?page=archives\\_chavez\\_democratizar](http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar). Consultado en marzo del 2008.
- Dutra, Olivio y María Benevides (2001). *Presupuesto participativo y socialismo*, IEF/CTA/IMFC, Ediciones La Flor.
- Goldfrank, Benjamín (2006). «Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio», *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n° 2, Universidad de Nuevo México, Estados Unidos.
- Goldfrank, Benjamín (2007). «¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana», *Revista Nueva Sociedad*, n° 212, noviembre-diciembre.
- Gómez Hernández, Esperanza (2007). «El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo», *Investigación y Desarrollo*, vol. 15, n° 001, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia.
- Jacques Parraguez, Manuel (2003). «Modelo de participación por afección: un modelo para el desarrollo de la ciudadanía local», *Polis*, vol. 1, n° 005, Santiago, Universidad Bolivariana.

- Matías, Domingo (2004). *Presupuesto participativo y democratización*, República Dominicana, Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.
- Montecinos, Egon (2006). «Descentralización y participación ciudadana en la gestión municipal chilena», *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n° 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política.
- Montecinos, Egon (2007). «Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno», *Economía, Sociedad y Territorio*, enero-abril, pp. 725-743, Colegio Mexiquense.
- Navarro, Zander (1998). «Democracia y control social de fondos públicos. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre», en Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, eds., *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD-Paidós.
- Nylen, William (2002). «Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil», *Comparative Politics*, n° 34, pp. 127-145.
- Schneider, Aaron y Benjamín Goldfrank (2005). «Construcción Institucional Competitiva: el PT y el presupuesto participativo de Rio Grande Do Sul», en L. Wanderley y otros, *Diseño institucional y política. Experiencias en el Brasil contemporáneo*, Buenos Aires, Clacso.
- Shack Yalta, Nelson (2005). «La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación», *Reforma y Democracia*, n° 32, Venezuela, CLAD.
- Sintomer, Yves (2005). «Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos», *Reforma y Democracia*, n° 31, Venezuela, CLAD.
- Sousa Santos, Boaventura de (1998). «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy», *Politics and Society*, vol. 26, n° 4, pp. 461-510.
- Souza, Celina (2001). «Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions», *Environment & Urbanization*, vol. 13, n° 1, pp. 159-184.
- Subirats, Joan (2005). «Democracia, participación y transformación social», *Polis*, vol. 4, n° 012, Santiago, Universidad Bolivariana.
- Tatagiba, Luciana y Ana Chaves (2006). *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas, CLAD, Editorial Texto.

# UTILIDAD Y CONDICIONES DE UNA POLÍTICA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA\*

Alberto Ford\*\*

*Este trabajo presenta algunos datos y reflexiones sobre la utilidad y las condiciones iniciales de una política democrática participativa. Tiene cuatro partes: I) la descripción de hechos destacados en el recorrido del presupuesto participativo (PP) en la ciudad argentina de Rosario, entre los años 2002 y 2008; II) un balance colectivo de los logros y las limitaciones de esa experiencia en los términos democráticos de inclusión, deliberación, equidad, efectividad y creatividad;<sup>1</sup> III) una interrogación respecto de la relación entre la voluntad y las condiciones que impone la realidad a la hora de iniciar una política de estas características; y IV) una breve respuesta a las dos preguntas que guían este trabajo: ¿para qué sirve una política democrática participativa?, ¿qué se necesita para iniciarla?*

## EL RECORRIDO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ROSARIO, 2002-2008

### SUS ORÍGENES Y DISEÑO

El presupuesto participativo es un mecanismo organizado por el Estado municipal que posibilita la participación directa de los ciudadanos

---

\* El documento fue presentado en el 21° Congreso Mundial de Ciencias Políticas efectuado en Santiago de Chile, del 12 al 16 de julio de 2009. Posteriormente fue revisado y corregido para los propósitos de este libro.

\*\* Doctor en Ciencias Sociales, Flacso-Argentina. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Argentina.

<sup>1</sup> Estas dos primeras partes presentan de manera resumida la investigación que hiciera para la publicación «El presupuesto participativo en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático» (Municipalidad de Rosario, 2009). Agradezco a la Municipalidad el permiso para utilizar el material.

en la elaboración del presupuesto municipal. Su primera y más reconocida experiencia es la que implementa el Partido dos Trabalhadores (PT) en la ciudad brasileña de Porto Alegre desde 1989. De ahí se fue difundiendo por otras ciudades de ese país, latinoamericanas y del mundo.

Leonardo Avritzer (2003) sostiene que el PP es una rearticulación de democracia representativa y democracia participativa, que no tiene un origen exclusivamente estatal, sino que es también producto de prácticas y reclamos de democracia directa de organizaciones de la sociedad civil de Porto Alegre con una rica historia previa a la llegada al poder del PT. Es una política que combina cuatro elementos: a) la cesión de soberanía del poder ejecutivo local a asambleas ciudadanas; b) la introducción de formas de participación asamblearia y de formas de delegación consejista; c) la autorregulación soberana de esas asambleas; y d) la intención de revertir las prioridades en la asignación de los recursos públicos en beneficio de los sectores más pobres.

En Rosario, en medio de una de las más grandes crisis argentinas, en mayo de 2002, el poder ejecutivo municipal tomó la decisión de convocar por primera vez al PP,<sup>2</sup> en un contexto normativo no del todo favorable porque, en principio, los derechos políticos consagrados en la Constitución nacional, en la Constitución de la provincia de Santa Fe y en la Ley Orgánica de Municipalidades de esta provincia limitan la participación política directa de los ciudadanos; y además porque en Santa Fe no existe autonomía municipal. En este marco, el PP fue estructurado en cuatro grandes momentos<sup>3</sup>

<sup>2</sup> La gestión socialista venía impulsando desde 1996 una política integral de modernización y descentralización del Estado municipal, así como de fomento –gradual y restringido– de la participación ciudadana, que se fue encontrando con otras prácticas institucionales (por ejemplo, proyectos legislativos de fuerzas opositoras) y sociales (cacerolazos, piquetes, marchas de silencio). Pero en diciembre de 2001 explota en Argentina una crisis orgánica que, entre muchas conmociones, da lugar a la proliferación inédita de asambleas barriales autoconvocadas en los grandes centros urbanos del país. Estas asambleas, entre otras cosas, van a criticar fuertemente la política representativa y exigir una profunda reforma política. En este momento crítico y buscando responder a la demanda popular de renovación política y transparencia, el gobierno municipal decidió un giro de timón para profundizar la implementación de políticas participativas convocando al PP.

<sup>3</sup> Estos cuatro grandes momentos muestran el espíritu del PP, pero no son inmutables. De hecho se han ido produciendo modificaciones en sucesivas ediciones, de acuerdo con intereses de consejeras y consejeros y de la gestión municipal. Algunas han sido la subdivisión de los distritos en áreas barriales (entre 6 y 12) a los fines de generar una mayor cercanía de los vecinos y sus realidades, a la hora de proponer problemas y debatir soluciones; la asignación de un monto específico por distrito

que se desarrollan a lo largo de un año –proceso en el que la participación es siempre voluntaria y *ad honorem*–:

1. La primera ronda de asambleas barriales, reuniones abiertas de vecinas y vecinos por barrio en las que se buscan dos objetivos: saber cuáles son las necesidades y problemas de cada una de las áreas, y elegir delegados al «consejo participativo de distrito» (consejeras y consejeros). Se realizan entre marzo y mayo, a razón de entre seis y diez por cada uno de los seis distritos, que a esos efectos se subdividen en áreas barriales.
2. Los consejos participativos de distrito (CPD), que convierten las propuestas formuladas por los vecinos y vecinas en cada una de las asambleas barriales de su distrito en proyectos viables. Como son seis distritos en la ciudad, hay seis CPD. Están integrados por las consejeras y consejeros electos en las asambleas barriales, una secretaría técnica y el director o directora del distrito. Se reúnen en tres comisiones: de Proyectos Sociales (incluye los temas referidos a las secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud Pública, Gobierno), de Proyectos Urbanos (secretarías de Servicios Públicos, Obras Públicas, Planeamiento) y de Participación Ciudadana (cuestiones de reglamento y procesos). De duración anual, el período de trabajo fuerte es desde su integración en mayo hasta la segunda ronda de asambleas distritales en octubre o noviembre, período en el cual hay una reunión por semana, cada una de entre dos y tres horas. La labor de las y los consejeros, como la del resto de participantes en todas las etapas, ya se ha dicho, no es rentada.
3. La segunda ronda de asambleas distritales, jornada de votación abierta que se realiza en todos los distritos, en la que los vecinos

---

al principio del proceso, con lo cual las vecinas y vecinos trabajan sabiendo de antemano cuántos recursos tienen disponibles para dar prioridad responsablemente a los proyectos más urgentes; el trabajo de los consejeros con base en «proyectos» en vez de «prioridades presupuestarias», con lo que los participantes asumieron el desafío de transformar buenas ideas en proyectos concretos para el distrito; la votación electrónica en la segunda ronda. También se han producido numerosas modificaciones de las reglas de funcionamiento de cada consejo participativo de distrito, referidas a los tiempos de exposición, las formas válidas de expresión y los días de reunión, que no siguen una regla fija sino las peculiaridades del distrito y sus consejeras y consejeros. Por último, existen muchas ideas de transformaciones del PP, producidas por diferentes actores y decantadas a lo largo del tiempo, que a veces se concretan y otras quedan en expresión de deseos.

y vecinas deciden qué proyectos priorizar de los elaborados en los CPD. Se lleva a cabo durante el mes de octubre o noviembre. Los vecinos son convocados para conocer los proyectos elaborados por los consejeros en los meses previos —expuestos en paneles con un detalle de características y costos estimados para cada uno— y para decidir mediante voto secreto e individual cuáles son prioritarios. Luego, los proyectos son ordenados de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos por cada uno e incorporados hasta cubrir la suma de dinero estipulada para cada distrito. Finalmente, esta propuesta se integra al proyecto de presupuesto municipal ordinario como un subcapítulo «participativo» y es enviada por el Departamento Ejecutivo Municipal al concejo municipal para su discusión y eventual sanción (el PP no es vinculante).

4. La tercera ronda o cierre, evento que se realiza a fin de año, donde se presenta un balance de lo ejecutado mediante el PP del año anterior y se dan a conocer los proyectos y obras que se harán al año siguiente.

## LOS ACTORES

El PP es una política compleja que reúne múltiples actores con diferentes identidades, lenguajes, intereses, capacidades y afectividades. Muchos de los logros y las dificultades de esta política participativa dependen del reconocimiento y el respeto de los diferentes actores entre sí, de la producción de lenguajes efectivos para trabajar en conjunto, de la adecuada información respecto de los problemas en juego, de la equitativa negociación de consensos y conflictos, de la identificación y aplicación de los recursos necesarios para ejecutar las decisiones. La palabra clave aquí es coordinación descentralizada.

¿Quiénes son los actores y qué hacen? Mujeres y varones de todos los barrios, actuando voluntariamente a título individual o en nombre de vecinales y otras organizaciones sociales, que presentan demandas, se informan, discuten y dan forma a proyectos, para finalmente priorizarlos mediante voto. Funcionarios técnicos de las distintas secretarías municipales, de áreas centrales y descentralizadas, que incentivan territorialmente la participación, facilitan las discusiones, organizan información específica, responden preguntas técnicas y evalúan la factibilidad de los proyectos. Coordinadores

técnicos de todo el proceso del PP, en la Secretaría General, que organizan, disponen los recursos y ejecutan todo lo que tiene que ver con las distintas etapas del PP a lo largo del año para el conjunto de la ciudad. Responsables políticos de las diferentes secretarías, de los distritos y de la Secretaría General, que afirman o retacean en cada nivel la decisión de implementar el proceso participativo.

## LA PARTICIPACIÓN

La participación es una primera medida de la inclusión que logra el PP. ¿Cuál ha sido en cada una de las etapas<sup>4</sup> del PP en todos estos años?<sup>5</sup>

Cuadro 1  
**Participación en las diferentes etapas del PP**  
**Total de la ciudad (PP 2003-2009<sup>6</sup>)**

	PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	PP 2007	PP 2008	PP 2009	Total
1ª Ronda	917	3.739	2.078	3.335	4.036	2.973	2.176	19.254
CPD	221	454	375	436	529	543	560	3.118
2ª Ronda	609	1.295	2.203	2.779	8.529	6.831	5.989	28.235
Total	1.747	5.488	4.656	6.550	13.094	10.347	8.725	50.607

La participación ha sido despereja, con dos fuertes saltos: el primero en el PP 2004, en el que se lanzó el PP de manera decidida con una amplia

<sup>4</sup> No consideramos la asistencia a la tercera ronda porque no se ha realizado todos los años y tampoco hay registros completos. A título ilustrativo, en una en la que participé en diciembre de 2006 –tal vez una de las más exitosas–, se reunieron unas 400 o 500 personas de los seis distritos.

<sup>5</sup> Respondemos esta pregunta con el registro oficial del número de participantes en las dos rondas y de consejeros electos. Esto no dice nada respecto de si las personas que participan en la 1ª y 2ª ronda son las mismas o son diferentes. Sin embargo, Gisela Signorelli (2008), luego de cotejar los nombres de las y los participantes de ambas rondas del PP 2007-2009, demostró que la gran mayoría (alrededor del 80 por ciento) son personas distintas. Con base en ello, de aquí en más estimaremos que todas son personas distintas. Además de simplificar la exposición, esta es la manera en que se hace en las ciudades donde se cuantifica la participación, lo que vuelve más comparable la información.

<sup>6</sup> En Rosario, el PP se nombra con el año correspondiente al próximo ejercicio presupuestario. Así, el PP 2003 se realizó en el año 2002, etc.

convocatoria, luego de la experiencia piloto del PP 2003; el segundo en el PP 2007, en el que se estableció el voto electrónico en la segunda ronda.

¿Qué representa esto en relación con el electorado de Rosario, teniendo en cuenta que asciende a 683.757 personas?<sup>7</sup>

Cuadro 2  
**Porcentaje del electorado de Rosario que participa del PP (estimación)**  
**Total de la ciudad (PP 2003-2009)**

PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	PP 2007	PP 2008	PP 2009	Total
0,26	0,80	0,68	0,96	1,92	1,51	1,28	7,4

De acuerdo a esta estimación, las personas que han participado en estos años del PP, a un promedio anual del 1 por ciento, representan un poco más del 7 por ciento del electorado de la ciudad.

Ahora bien, dado que la ciudad tiene realidades socioeconómicas diferentes basadas territorialmente, es importante conocer cómo se ha distribuido la participación entre los seis distritos.

Cuadro 3  
**Porcentaje del electorado de cada distrito que participa del PP (estimación<sup>8</sup>)**  
**Total acumulado (PP 2003-2009)**

Distrito (electorado)	Total acumulado de participación	Porcentaje del distrito %
Oeste (94.227)	11.234	11,92
Noroeste (117.140)	10.794	9,21
Sudoeste (88.047)	7.781	8,84
Norte (97.105)	6.670	6,87
Sur (115.431)	7.182	6,22
Centro (171.807)	6.946	4,04
Total (683.757)	50.607	7,4

<sup>7</sup> Cifra oficial de electores en las elecciones nacionales del 23 de octubre de 2005. El padrón electoral no ha sufrido variaciones significativas en el total de la ciudad ni en su distribución en los seis distritos. A los fines de esta estimación, parece más conveniente considerar como universo al electorado de la ciudad (mayores de 18 años) que el total de la población, dado que para niños y jóvenes hay otros dispositivos participativos como el Consejo de los Niños y el presupuesto participativo Joven.

<sup>8</sup> La estimación se realiza dividiendo la población de cada Distrito por la población total de la ciudad. La proporción resultante se multiplica por el electorado total de la ciudad (año 2005). El resultado es el electorado de cada Distrito.

Se ve que en el distrito Oeste es donde más se participa; en el Noroeste y el Sudoeste se está por encima del promedio de la ciudad; en el Norte y el Sur se está por debajo del promedio; y en el Centro es donde menos se participa. Estos niveles de participación son directamente proporcionales al grado de carencia de obras y servicios de los distritos (reconociendo que en su interior estos no son homogéneos). En síntesis, se participa más en el PP en los distritos más carentes de la ciudad.

¿En qué medida las y los consejeros electos son proporcionales al número de participantes de la primera ronda?

Cuadro 4  
**Consejeras y consejeros en relación con la participación en primera ronda  
Total acumulado (PP 2003-2009)**

Distrito	Participantes primera ronda	Consejer@s elect@s	Proporción C/P
Oeste	4.837	682	1 cada 7
Noroeste	3.953	561	1 cada 7
Sudoeste	3.267	520	1 cada 6
Sur	2.615	420	1 cada 6
Norte	2.568	467	1 cada 5
Centro	2.014	468	1 cada 4
Total	19.254	3.118	1 cada 6

Se verifica una relación inversa: en los distritos donde más se participa en primera ronda (Oeste y Noroeste) se eligen proporcionalmente menos consejeras y consejeros que donde menos se participa (distrito Centro). Dicho de otra manera, los distritos más carentes están subrepresentados, mientras que los menos carentes están sobrerrepresentados. Esta significativa inequidad tiene, sin embargo, poco impacto real, dado que los CPD no trabajan vinculados entre sí, sino cada uno sobre sí.

Por último ¿qué se puede decir de la edad de los participantes?<sup>9</sup> Es importante tener una idea de esto para saber si los intereses y demandas

<sup>9</sup> Es necesario tener presente que la participación en el PP es libre para los mayores de 16 (desde el PP 2007; antes, para mayores de 18). Para niñas y niños existen otras políticas específicas –entre las que se destaca La Ciudad de los Niños, experiencia inspirada en las ideas del pedagogo italiano Francesco Tonucci–, y para adolescentes entre 14 y 18 se implementa el presupuesto participativo joven, que detallamos luego.

propios de los diferentes momentos de la vida están adecuadamente presentes. Datos oficiales<sup>10</sup> señalan que, en todas las etapas del PP, los participantes se distribuyen en todas las edades entre los 16 y los 85 años, con un predominio de quienes tienen entre 36 y 55 años. En los CPD en particular, este predominio es más marcado.

#### LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

En cuanto a la perspectiva del género,<sup>11</sup> la participación paritaria de las mujeres en el PP se ha logrado rotundamente. Mientras que los primeros años participaban más varones, en las tres últimas ediciones del PP (hasta el PP 2008) las mujeres son mayoría en todas las etapas. Seguramente con ello ha colaborado la implementación de las ludotecas en las asambleas de primera ronda que se desarrollan en áreas barriales donde consejeras y consejeros han reclamado espacios para el cuidado de los chicos. Lo mismo ocurre en los CPD por aplicación del Decreto aludido previamente, que garantiza igualdad en el número de consejeras y consejeros. Por último, la tendencia a una mayoría de mujeres se observa en la segunda ronda, con un 30 por ciento de mujeres más que de varones en el período señalado.

Así, el PP se muestra como un espacio en el que las mujeres tienen una participación activa. Sin embargo, es interesante destacar el hallazgo de Signorelli (2008) de que cuando las y los consejeros eligen la comisión en la que quieren trabajar, Urbana o Social, hay una clara preponderancia de mujeres en esta última. Si aceptamos la extendida idea de que lo urbano es más duro y masculino mientras que lo social es más blando y femenino, esto confirmaría la importancia de desarrollar acciones afirmativas no sólo en lo

---

<sup>10</sup> Véase Municipalidad de Rosario, 2009.

<sup>11</sup> Que ha estado presente desde el comienzo del PP en Rosario, primero a través de la Resolución N° 006/2003 de la Secretaría General –que en su art. 6 inciso «d» establece que «los/las participantes de la Asamblea habilitada para elegir consejeros/as votarán tres (3) candidatos/as como máximo, respetando la proporcionalidad de género en un tercio»– y, luego, en el segundo Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades y Trato entre Varones y Mujeres 2005/2009, creado con base en la sanción en el Concejo Municipal del Decreto N° 15322 –en el que se propone incentivar y fortalecer la presencia de las mujeres en las diferentes etapas del proceso del PP, para incluir sus demandas y la perspectiva de género en los proyectos elaborados–. Véase Secretaría de Promoción Social, 2007

material sino también en lo cultural, que permitan reflexionar y transformar los lugares comunes relativos a las mujeres y los varones.

#### LA PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES

Los jóvenes tienen un lugar propio en el presupuesto participativo joven (PPJ), que se implementó por primera vez en 2004 en el distrito Sudoeste para luego extenderse a toda la ciudad, en el marco de la Ordenanza Municipal N° 7326/02. El diseño es similar al del PP «adulto», con algunas adecuaciones que lo vuelven más flexible.

La participación ha sido creciente, pasando de 76 jóvenes en el distrito Sudoeste en la prueba piloto del PPJ 2005, a 4.027 en los seis distritos de la ciudad en el PPJ 2009 (estos números son independientes de los brindados respecto del PP «adulto»).

Cuadro 5  
Participación en el PP joven  
(PPJ 2005-2009)

	PP 2005	PP 2006	PP 2007	PP 2008	PP 2009	Total
Centro		8	52	532	218	810
Norte		34	106	838	1.073	2.051
Noroeste		65	185	376	821	1.447
Oeste		34	120	678	886	1.718
Sudoeste	76	68	152	298	604	1.198
Sur		42	71	746	425	1.284
Total	76	251	686	3.468	4.027	8.508

Esa participación creciente se ha traducido en una intensa y original elaboración de proyectos.<sup>12</sup> que desmiente en la práctica una supuesta apatía e ignorancia de los jóvenes y, por el contrario, muestra la diversidad de sus intereses y su capacidad de trabajo cooperativo y creativo sobre temas relevantes, cuando se brindan las condiciones apropiadas para el encuentro y la producción.

<sup>12</sup> El listado completo de los proyectos elaborados en el PPJ puede consultarse en Municipalidad de Rosario, 2009.

## LOS PROYECTOS VOTADOS

La Municipalidad distingue entre proyectos sociales y urbanos: los primeros agrupan los temas referidos a las secretarías de Promoción Social, de Salud Pública, de Cultura y de Gobierno; los segundos a los de las secretarías de Servicios Públicos, de Obras Públicas y de Planeamiento.<sup>13</sup>

Se observan a lo largo de los años curvas divergentes entre ambos tipos de proyectos: cuando suben unos, bajan otros. Teniendo en cuenta que los proyectos urbanos son, comparados con los sociales, en general más caros, de tiempos más largos de concreción y no siempre de primera necesidad, una explicación de esa variación en el tipo de proyectos debería considerar el grado de cumplimiento de lo votado (los proyectos urbanos insumen más recursos y demoran más en ser ejecutados) y el contexto socioeconómico de la ciudad (a más necesidades, más proyectos sociales). En consecuencia, se podría establecer la hipótesis de que cuando el contexto socioeconómico actual y las expectativas de mediano plazo son favorables, en el PP aumentará el número de proyectos urbanos elaborados y votados; y cuando el contexto y las expectativas son desfavorables, aumentarán los proyectos sociales.

## EL PRESUPUESTO PLANIFICADO

La cantidad de dinero que se planifica para su inversión a través del PP es una medida del alcance de esta política que se vincula con su efectividad. En la experiencia comparada internacional puede observarse una tendencia a invertir menos del 10 por ciento del presupuesto municipal,<sup>14</sup> con algunas excepciones.

La comparación, sin embargo, debe ser hecha con cautela por cuanto las ciudades manejan diferentes presupuestos y, lo que es fundamental, con fondos de diverso origen.<sup>15</sup> Además, las formas de hacer la contabilidad también

<sup>13</sup> La lista de todos los proyectos elegidos por las y los vecinos en la segunda ronda en todos estos años para su inclusión en la propuesta presupuestaria que el poder ejecutivo envía al concejo municipal se encuentra en el sitio web del presupuesto participativo. Véase [www.rosario.gov.ar/sitio/informacion\\_municipal/PP.jsp?nivel=InfoMuni&ult=I\\_6](http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/PP.jsp?nivel=InfoMuni&ult=I_6).

<sup>14</sup> Véase Cabannes (2004), quien analiza la implementación del PP en veinticinco ciudades latinoamericanas y europeas, con datos de 2002.

<sup>15</sup> Esto determina el grado de autarquía financiera –y en alguna medida de autonomía en general– de una ciudad: la medida en que sus fondos son propios o coparticipados desde otro nivel de gobierno, provincial o nacional. Brasil, por caso, reconoce en su Constitución nacional una importante

muestran grandes divergencias. Finalmente, el presupuesto planificado no siempre es el presupuesto ejecutado. Todas estas diferencias se evidencian en el ejercicio comparativo, del cual surge que muchas ciudades mencionan al PP como una de sus políticas, pero pocas publican cuánto dinero afectan a él y muy pocas cuánto, efectivamente, han ejecutado.

El presupuesto planificado en Rosario al PP, desde sus comienzos hasta el presente, puede verse en la siguiente tabla:

Cuadro 6  
**Presupuesto planificado  
(PP 2003-2008)**

	PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	PP 2007	PP 2008	PP 2009
Presupuesto total	295.841.347	368.877.077	481.781.048	582.664.022	731.963.383	912.143.884	1.201.892.569
Presupuesto redefinido <sup>16</sup>	164.847.061	222.287.453	176.819.352	352.954.874	423.842.846	493.462.667	s/d
PP	24.295.661	20.009.276	25.000.000	25.000.000	27.500.000	30.002.465	30.000.000
PP en presupuesto total (%)	8,2	5,4	5,2	4,3	3,8	3,3	2,5
PP en presupuesto redefinido (%)	15	9	8,2	7,1	6,5	6,1	s/d

Vemos en los primeros años que el monto presupuestado fue en términos absolutos igual, a excepción del segundo año en que descendió. A partir del PP 2007 (implementado en 2006) se verifica un aumento absoluto con una variación interanual del 10 por ciento, lo que manifiesta el cumplimiento de la Ordenanza 7869 de junio de 2005 que, como ya vimos, establece que la asignación presupuestaria al PP «deberá ser igual o mayor a lo establecido en el año inmediato anterior».

En relación con el presupuesto general, sin embargo, los montos han ido decreciendo porcentualmente (incluyendo el último año, aun sin todos los datos). Las autoridades municipales han brindado explicaciones generales

---

autarquía, cosa que no ocurre de la misma manera en Argentina, y menos en la provincia de Santa Fe, con una Constitución desactualizada.

<sup>16</sup> «Presupuesto sujeto a definiciones de política presupuestaria» es igual a «Presupuesto Total Administración Municipal» menos las erogaciones «rígidas» (erogaciones que exceden al Departamento Ejecutivo Municipal, correspondientes al pago de personal y los presupuestos del Honorable Concejo Municipal y del Tribunal Municipal de Cuentas).

referidas a dificultades financieras municipales debidas a una multiplicidad de factores «externos». Pero la falta de explicaciones públicas referidas específicamente a esta disminución relativa debilita el peso financiero y simbólico del PP.

Remarcada la tendencia negativa, es importante señalar que las partidas presupuestarias «participativas» reflejan y contienen las demandas de las vecinas y vecinos vinculadas a *nuevos* proyectos y actividades. Los gastos asociados al mantenimiento de inversiones realizadas en ejercicios anteriores no forman parte de esta porción del presupuesto, lo que implica una erogación creciente derivada del PP que queda invisibilizada.

#### LAS OBRAS Y SERVICIOS REALIZADOS

Los proyectos concretados implican nuevas obras y servicios en toda la ciudad, y son una importante medida de la efectividad del PP. Como cualquiera sabe por el manejo de su economía personal, una cosa es planificar y otra más difícil es ejecutar. Por eso es importante conocer el nivel de concreción de los proyectos del PP en los últimos años.<sup>17</sup>

Cuadro 7  
**Balance de concreción del PP por años**  
**(PP 2005-2007<sup>18</sup>)**

Año	Proyectos			
	Aprobados	Ejecutados	En ejecución	Pendientes
PP 2005	174	158	9	7
PP 2006	166	128	12	26
PP 2007	157	83	9	65
Total	497	369	30	98
Porcentaje		74,2	6,0	19,7

<sup>17</sup> El balance es incompleto: del PP 2003 y 2004 no hay registros, dado que en esos periodos se votaban prioridades en vez de proyectos específicos; del PP 2008 no puede analizarse el nivel de cumplimiento, dado que el corte de los datos se hizo en junio de 2008, en la mitad del ejercicio presupuestario.

<sup>18</sup> Al 4/6/08; visitar web para actualizaciones: [www.rosario.gov.ar/sitio/informacion\\_municipal/PP.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/PP.jsp).

Se han concretado el 74 por ciento de los proyectos decididos hasta el PP 2007 (sin poder mostrar datos, pero de acuerdo con la opinión de diferentes actores, la tendencia luego empeoró, acentuándose el incumplimiento en la concreción de los proyectos).

El análisis de la concreción por tipo de proyecto muestra que se concretan más rápidamente los sociales que los urbanos, lo que puede deberse a lo señalado previamente: los proyectos urbanos son por lo general más caros, más complejos técnicamente, muchas veces tienen un desarrollo interanual y requieren el cumplimiento de mayores formalidades.

También habría que prestar atención al nivel de cumplimiento por distritos, para ver en qué medida se compensan o se refuerzan las inequidades entre ellos a la hora de las realizaciones y de las postergaciones. Por el momento, sin embargo, objetivar eso es difícil, por cuanto no se cuenta con toda la información desagregada por distritos.

Por último, habría que analizar las diferencias en el cumplimiento en relación con el tiempo pasado desde la toma de decisión. Así, de establecerse una demora normal, podría anticiparse a los participantes que «los proyectos de *tal* tipo tienen un tiempo de realización de un año mientras que los de *tal otro* tipo suelen llevar dos o tres años», evitando las fuertes insatisfacciones que expresan cuando no se cumplen sus proyectos. En otros casos, cuando las demoras no son normales, dejan de ser demoras y pasan a ser decisiones que violentan el proceso participativo. De más está decir que lo «normal» del tiempo tiene un aspecto político, convenido o impuesto.

Junto a todo esto, hay que tener en cuenta las muchas eventualidades «externas» que no manejan los municipios que pueden afectar la implementación de un presupuesto: inflación, recesión, *shocks* económicos internacionales, desastres climáticos, conflictos sociales de alcance nacional, caída de los ingresos por coparticipación. Rosario ha pasado por todas estas eventualidades entre 2002 y 2008, con el correspondiente impacto sobre sus finanzas. Aun así, muestra un nivel de concreción de los proyectos que la ubica en el promedio de alrededor del 75 por ciento en la experiencia mundial comparada (de las pocas ciudades que brindan datos sobre este punto).<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Véase Cabannes, 2004.

LAS TRANSFORMACIONES MATERIALES Y SUBJETIVAS

Lo que deja el PP<sup>20</sup> es, por supuesto, decisiones de inversión en obras y servicios municipales. Francisco, un ex consejero, cuenta que llegó al PP:

... por una necesidad que realmente teníamos en el barrio al no tener una vecinal que realmente funciona o que pueda reclamar por los vecinos y viendo las necesidades de urgencia que teníamos nosotros, yo me planteé, bueno, si está el PP donde yo puedo conectarme con gente del municipio, participar desde adentro para tratar de llevar mi problemática y ver las obras que necesitamos para el barrio...

Cuando hay demoras o modificaciones en la ejecución de las decisiones, se generan insatisfacciones. En estos casos, la información es de fundamental importancia para explicar las causas de la modificación. En cambio, cuando las decisiones se cumplen los actores se muestran visiblemente satisfechos.

Ahora bien, el PP no deja únicamente decisiones materiales, sino también vinculaciones entre personas y organizaciones sociales que mejoran sus capacidades de acción pública. Estas vinculaciones son uno de los principales productos del PP, no solamente por su potencia para la acción colectiva sino también, de manera muy notable, por la ampliación de la esfera vital de las personas que participan. Conocer personas y ser reconocido, poder hablar, sentir que se dispone el tiempo de manera útil y también entretenerse son cuestiones de un gran valor social que tal vez todavía no sabemos apreciar debidamente.

Además de lo social, estas experiencias cambian íntimamente a los consejeros. En este mundo en el que, como dijera Cornelius Castoriadis, avanza la insignificancia, la experiencia como consejero del PP transforma de manera muy significativa las formas de actuar. Pitu, ex consejero, lo ve en:

... la decisión de conocer y no tener prejuicios, sobre todo hay cosas de conocer el lugar, por ejemplo Francisco, que se enoja y se va [para luego volver]... hay gente que dice que ellos boicotean porque discuten ahí, pero boicotearían si no irían... la pregunta es ¿por qué Francisco sigue yendo? Porque cree que hay cosas que se pueden cambiar, tiene

---

<sup>20</sup> Me apoyo aquí en un trabajo previo. Véase Ford, 2008.

información, se vincula con otros barrios, y él mismo cambió, el era muy prepotente, cambió, inclusive nosotros salimos de las chicanas, al principio se veía mucho...

En el PP se aprenden cosas, como Mabel, otra consejera: «del Presupuesto uno aprendió, yo he aprendido un montón de cosas [...], por ejemplo armar un presupuesto, a saber a qué Secretaría lo tengo que llevar, que uno muchas veces el no saber, el no estar enterado, es por eso que a lo mejor uno se queda ahí, y queremos que el barrio mejore y no sabemos dónde ir ».

Opinión que confirma la ex consejera Olga, que ve que: «la gente que participa más, por más que no tenga, empieza a aprender, se empieza a abrir y se le abre el cerebro con respecto a lo que tiene derecho y a lo que no tiene derecho...».

En el PP se observa muchas veces el pasaje del reclamo virulento al diálogo intenso pero respetuoso respecto de las necesidades y deseos de los participantes. Esto muestra que no hay una relación directa entre necesidades y violencia, sino espacios que posibilitan tramitar las necesidades de formas diferentes. El PP es un sitio que confirma que el encuentro y el diálogo es algo que depende más de los contextos y la voluntad que de capacidades supuestamente innatas de las personas.

En definitiva, el PP hace posible una variedad de transformaciones materiales, organizativas, culturales y subjetivas, que muestran la riqueza y complejidad de esta política.<sup>21</sup>

## UN BALANCE COLECTIVO DE LOGROS Y LIMITACIONES

Habiendo recorrido en estas páginas aspectos cuantitativos y cualitativos de la implementación del PP en Rosario desde 2002 hasta 2008, podemos ahora reflexionar junto a los propios actores<sup>22</sup> sobre los logros y

---

<sup>21</sup> Muchos de estos cambios que se ven a simple vista son confirmados por Josh Lerner y Daniel Schugurensky (2007), quienes luego de investigar mediante entrevistas las transformaciones personales experimentadas por consejeros del PP de Rosario en 2005, encontraron un cambio del 20 por ciento en sus indicadores de aprendizaje y cambio, pasando de «modestos» antes de participar a «altos» después de un año de participación. Esa mejora promedio se intensificaba en relación inversa con los recursos individuales, dando lugar a una redistribución subjetiva.

<sup>22</sup> Entrevistas y talleres con consejeras y consejeros del PP de los seis distritos de diferentes años, funcionarios políticos y técnicos de las áreas centrales y descentralizadas de la Municipalidad,

limitaciones de esta política. Como parámetro, propongo definir las políticas democráticas participativas como aquellas que involucran en diferentes momentos de su discusión, decisión y ejecución a individuos y organizaciones sociales, junto a los cuadros técnicos y políticos de la gestión estatal; pero no de cualquier manera sino de acuerdo con un conjunto interrelacionado de criterios característicos,<sup>23</sup> cuya combinación específica depende de la voluntad política del Gobierno y los demás actores, y las condiciones culturales, económicas y sociales de la comunidad. Esos criterios, ineludibles en toda política democrática participativa, son la inclusión, la deliberación, la equidad, la efectividad y la creatividad.

### INCLUSIÓN

Las políticas públicas participativas buscan hacerle un lugar decisivo en la discusión y decisión a las necesidades, deseos y puntos de vista de todas las personas y organizaciones vinculadas con los asuntos que se tratan. Lo hacen basadas en el principio de que todos importamos pero reconociendo que en realidad muchos son dejados de lado a la hora de trabajar sobre cuestiones públicas. A consecuencia de ello, se generan conflictos por el no reconocimiento, se debilita el capital social, se pierde pertinencia en las cuestiones a tratar y las decisiones son menos aceptadas. El objetivo de la inclusión es, justamente, brindar el debido reconocimiento a las personas y organizaciones, desarrollar el capital social y volver pertinentes y legítimas a las políticas.

En términos de inclusión, algunos logros del PP son el involucramiento activo de miles de personas en todo el territorio de la ciudad, muchas de las cuales nunca había participado previamente en cuestiones políticas; el reconocimiento de la dignidad personal que destacan quienes participan; la generación de capital social en la forma de relaciones enriquecedoras entre

---

dirigentes y militantes de organizaciones sociales de los seis distritos, académicos interesados. Véase Carné y Ford, 2008; Carné y otros, 2008; Ford, 2008; Programa Urbal, 2008; además de encuestas especialmente instrumentadas para Municipalidad de Rosario (2009).

<sup>23</sup> Archon Fung y Erik Olin Wright han desarrollado este punto, desde los principios; véase Fung y Wright, *Democracia en profundidad* (2003). Martín Carné y Alberto Ford los han trabajado desde los desafíos que implica su realización; véase Carné y Ford, «Desafíos en la implementación de políticas participativas» (2009).

vecinos, organizaciones del territorio y funcionarios estatales de áreas centrales y descentralizadas; la definición de agendas políticas más relevantes; la generación de un sentimiento de pertenencia y apropiación democrática del Estado; la mayor legitimación de las políticas decididas participativamente; y una mayor responsabilización individual y organizacional por los bienes públicos.

Entre las limitaciones pueden destacarse la dificultad de la convocatoria para llegar a todas las personas, en particular a los más pobres y a los jóvenes; la heterogeneidad de los temas que traen los participantes, que a veces desalienta la participación de quienes tienen intereses muy específicos; la ocasional falta de compromiso con la participación de individuos, organizaciones y el Estado; la poca renovación de consejeros; la reproducción de fenómenos clientelares y de apropiación excluyente de los espacios de participación; y la dificultad de afrontar los costos en tiempo que tiene participar.

## DELIBERACIÓN

Las políticas participativas buscan tratar sus asuntos a través de un diálogo informado, respetuoso, sustantivo, balanceado y representativo.<sup>24</sup> Lo hacen basadas en el principio de que todas las personas somos capaces, en contextos adecuados, de elaborar variadas y buenas razones para analizar un asunto y proponer alternativas de acción, pero reconociendo que priman ciertas personas, ciertos modos de hablar y ciertos contenidos «establecidos», con el resultado de un empobrecimiento discursivo general. El objetivo de la deliberación es, por eso, mejorar la calidad de los análisis, las decisiones y los mismos actores.

En lo que hace a la deliberación, diferentes actores del PP señalan como logros los avances en la sistematización de información por parte de la Municipalidad sobre diferentes temas de la gestión; el establecimiento de canales de comunicación entre especialistas de diferentes áreas y quienes tienen conocimiento práctico de los problemas por vivir cerca de ellos; por eso, la mejor información pública respecto de los problemas y de las

---

<sup>24</sup> Tomo esta idea de deliberación de James Fishkin y Robert Luskin, *Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion* (2004).

alternativas y los costos de soluciones posibles; y la transformación personal y relacional de los participantes, en especial de quienes pasan por el consejo participativo de distrito, en términos de pasar en las discusiones de la queja al proyecto, de la demanda individual a la grupal, y de la querrela al diálogo.

Las principales limitaciones mencionadas son la contracara de los logros: la falta de información adecuada para discutir en un lenguaje corriente; la imprecisión o el sobredimensionamiento de algunos proyectos elaborados en los CPD; la devolución insatisfactoria por parte de las secretarías municipales de esos proyectos, sobre todo la poca claridad respecto de su factibilidad; la falta de respeto de los contenidos y los códigos de lo producido a través de la deliberación; la dificultad para dialogar de algunos funcionarios en el terreno; las dificultades o la falta de voluntad de los participantes para hablar y escucharse; el mal «trabajo» del conflicto en la discusión; y los tiempos que lleva debatir, contradictorios con las urgencias de algunas demandas.

## EQUIDAD

Las políticas participativas buscan distribuir los bienes públicos para que sean accesibles a todas las personas de acuerdo con sus propios intereses y el bienestar común. Lo hacen basadas en el doble principio de que todos tenemos derecho a acceder a los bienes públicos existentes; y de que no hay un solo bien válido para todos sino bienes diversos valorados de manera diferente por cada persona dentro de ciertos marcos sociales. La realidad, sin embargo, es que la marcada desigualdad en la distribución de los bienes hace que algunos los monopolicen y muchos no puedan acceder a ellos; y que se impone socialmente el predominio de unos bienes (y de unas formas de uso) sobre otros, con el resultado de que se genera malestar social. Frente a esto, el objetivo de la equidad es el bienestar individual y colectivo a través de la distribución de la pluralidad de los bienes públicos, evitando los monopolios y los predominios.<sup>25</sup>

En lo relativo a la equidad, diversos actores destacan como logros del PP la mejor priorización de las demandas; la territorialización distrital y

---

<sup>25</sup> Michael Walzer ha trabajado esto en *Las esferas de la justicia* (2001).

barrial de las políticas estatales; la participación significativa de mujeres y jóvenes, con la consiguiente producción de proyectos específicos relevantes; las obras y servicios concretados de manera más justa y eficiente, con una mejor orientación territorial, social, de género y edad; y, algo muy remarcado, las positivas transformaciones de conocimientos, habilidades, actitudes y prácticas de los actores, más intensas para quienes menos recursos poseen antes de participar, lo que configura una de las principales redistribuciones del PP.

Entre las limitaciones se mencionan la no existencia de criterios explícitos para establecer las prioridades entre las demandas; la no aplicación de un índice de carencia o calidad urbana para distribuir los recursos entre los distritos; el nivel desperejo de la concreción de las obras en los distritos; y, en general, la existencia de condiciones sociales y culturales que producen y legitiman la desigualdad, en un nivel que no puede afrontarse desde el PP.

#### EFFECTIVIDAD

Las políticas participativas buscan disponer los recursos necesarios para realizar las decisiones en los tiempos y las formas convenidas participativamente, lo que implica reconocer que hay un momento para hacer las cosas y que no todos los modos de hacer dan lo mismo. Lo intentan basadas en el principio de que la transformación de la realidad nos exige vincular las ideas con las acciones, pero reconociendo que muchas buenas ideas no son acompañadas de las inversiones necesarias para llevarlas a la práctica, con la consecuencia de que los resultados sociales no llegan y los participantes se sienten defraudados. Es por esto que el objetivo de la efectividad es resolver los problemas y concretar los deseos en tiempo y forma, brindando satisfacción y liberando energías para otras cuestiones.

En cuanto a la efectividad, entre los logros del PP aparece en primer lugar la cantidad y calidad de los proyectos elaborados en estos años, traducidos en obras y servicios en todos los barrios de la ciudad; las mejoras de información, comunicación y procesos al interior de la gestión, así como la mejor coordinación entre los distritos y las áreas centrales; el mejor conocimiento que la gestión logra de las características físicas y sociales del territorio; el mayor control social de las inversiones municipales; y el

sostenimiento de la experiencia en todos estos años a pesar del impacto negativo de eventos que exceden la responsabilidad municipal.

Entre las limitaciones se señalan, indudablemente en primer lugar, el incumplimiento en tiempo y forma en la realización de proyectos elegidos, que genera un malestar subjetivo y social en los actores, de fuerte impacto en la relación con el Estado; también la comunicación insuficiente de los alcances y procedimientos del PP; lo excesivo de algunas demandas respecto de las incumbencias municipales o los recursos disponibles; las tensiones entre la relevancia de demandas urgentes y las formalidades a cumplir por un Estado «lento»; lo reducido de los equipos municipales ligados al PP; la falta de formación y motivación en la ampliación de la participación que muestran empleados y funcionarios; las dificultades de coordinación de la política participativa al interior del Estado; y la falta de visibilidad de lo efectivamente realizado.

#### CREATIVIDAD

Las políticas participativas buscan desarrollarse en permanente vinculación con la gente y los asuntos que se tratan, adaptándose a las contingencias y modelando activamente los contextos, orientadas más por el disfrute de los encuentros y la búsqueda de los resultados deseados que por los procesos preestablecidos. Parten del principio de que el trabajo conjunto, libre y alegre es fundamental para posibilitar la inclusión, la deliberación, la equidad y la efectividad que caracterizan en conjunto a las políticas democráticas participativas, reconociendo al mismo tiempo que eso entra en tensión con el aislamiento, la rigidez y la rutina de los procesos burocráticos, los funcionarios y los vecinos. A diferencia de los criterios anteriores, no parece apropiado decir que la creatividad tenga un objetivo –¿tiene la libertad un objetivo?– sino más bien que es una forma de hacer cuyo «premio» está en el hacer mismo, no luego. De la mano de este hacer viene la profundización de las vinculaciones heterodoxas entre diferentes actores y temas, así como el desarrollo de capacidades de acción autónoma, flexible y original.

En este sentido, debemos anotar entre los logros la diversas modificaciones introducidas en el PP para mejorarlo, por iniciativa de los responsables políticos y de los propios participantes (v. nota 3); el establecimiento de vinculaciones al interior del Estado municipal entre secretarías y entre áreas

centrales y descentralizadas; el establecimiento de vinculaciones horizontales entre participantes, y entre estos y los funcionarios; y la elaboración de proyectos originales y adecuados a la realidad; y las satisfacciones íntimas que todo lo anterior trae a los actores.

Entre las limitaciones, se señalan los problemas que subsisten de articulación intramunicipal; las inercias temporales y de sentido propias de la gestión burocrática, que muchas veces conducen a tomar el PP más como un deber que como un desafío estimulante; y las rigideces subjetivas de los actores que, sumadas a escasos incentivos, obstruyen la creatividad.

### ¿QUÉ RELACIÓN EXISTE ENTRE LA VOLUNTAD Y LAS CONDICIONES DE LA REALIDAD AL MOMENTO DE INICIAR UNA POLÍTICA PARTICIPATIVA?

Justamente porque el PP ha demostrado ser una política compleja y productiva es que muchas investigaciones lo toman como objeto de estudio, viendo en qué medida posibilita la participación de actores relevantes pero excluidos, cómo se discute y se toman las decisiones, cómo se distribuyen los recursos, cuánto transforma realidades sociales y territoriales desiguales, qué relaciones se establecen entre los ciudadanos, las burocracias y los actores de la política representativa, entre otras cuestiones.

Todo eso es de gran significación y abre campos de investigación poco explorados, dada la matriz representativa predominante en la política y en las investigaciones sobre ella. Aquí quisiera introducir una pregunta tal vez previa: ¿qué relación existe entre la afirmación de una voluntad transformadora, que está en la base de toda política participativa real, y el reconocimiento de las condiciones de posibilidad en que opera?

La pregunta viene a cuento porque en algunas de las más reconocidas investigaciones sobre el PP se señala que este asienta su éxito en la existencia de ciertas condiciones previas, que reseño esquemáticamente en la siguiente tabla.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Conociendo el riesgo que trae esquematizar desarrollos conceptuales complejos, recomiendo consultar directamente las fuentes citadas para recuperar la riqueza con que los autores han desarrollado sus ideas. Puntualmente, Goldfrank me ha señalado que cuando habla de las condiciones del éxito de una política participativa lo hace *ex post*, es decir, se refiere a lo que apareció realmente en la base de experiencias exitosas y no a lo que debería aparecer. Aun así, aquí creo justificada la simplificación para analizar el concepto mismo de «condiciones previas», que considero está en el sustrato de diferentes análisis y quisiera desnaturalizar.

Cuadro 8  
Condiciones previas del éxito de una política democrática participativa

	Capital social	Balace de poder	Descentra- lización política	Voluntad política	Diseño institucional	Personal competente	Recursos suficientes	Tamaño reducido	Plataforma legal
Goldfrank (2006)	x		x	x		x	x	x	x
Avritzer (2003)	x			x	x	x (capacidad administrativo-financiera)			
Baiocchi y otros (2005)	x	x	x		x				
Cabannes (2004)	x	x	x						
Fung y Wright (2004)		x						x	

En estas perspectivas, «capital social» y «balance de poder» se entienden como la existencia de fuentes de poder distribuidas entre diferentes actores (no solo estatales) y sus relaciones, entre las cuales, junto a la típica verticalidad del poder instituido, aparece lo horizontal propio del poder instituyente (es la diferencia que existe, según John Holloway, entre poder-sobre y poder-hacer).

«Descentralización política» y «voluntad política» se refieren a la redistribución de poder desde el Estado hacia otros actores y espacios, por decisión del mismo Estado.

«Diseño institucional», «personal competente» y «recursos suficientes» tienen que ver con la instrumentación de la voluntad política, son entendidos como «medios para».

El «tamaño reducido» alude a la cantidad de habitantes y la medida territorial de la ciudad en la que se aplica el PP. Esta es una condición especialmente relativizada por la existencia de experiencias llevadas adelante en ciudades grandes como Belo Horizonte y muy grandes como Sao Paulo. En cualquier caso, el diseño del PP puede posibilitar la rearticulación de la población de una gran ciudad en unidades poblacionales y territoriales pequeñas. Dejaremos esta precondition de lado.

«Plataforma legal», por último, indica la existencia de leyes y reglamentos que obligan a la implementación del PP. Esta es otra precondition relativizada en diversas experiencias (muchas de las cuales primero empiezan y luego, a veces, se legalizan), por lo que también la dejaremos de lado.

Propongo entonces reagrupar las condiciones en tres:

1. El *balance de poder sociopolítico*, que sigue un eje fundamentalmente horizontal, es lo que más se menciona en la literatura como condición previa del éxito de una política participativa.
2. La *voluntad política descentralizadora*, que sigue un eje vertical, es también ampliamente compartida.
3. La *disposición de los medios* adecuados, por último, es considerada imprescindible por algunos.

Si dijéramos que estas fueron, en el pasado, las condiciones de posibilidad de una política concreta, o si dijéramos que tenemos que prestarle atención a estas cuestiones a la hora de planificar la acción futura, estaríamos dentro del análisis realista de las posibilidades de una política participativa.

Ahora ¿qué es lo que se quiere significar con que estas serían «condiciones previas» del éxito de una política participativa?; ¿para qué, si la idea de «condición» ya refiere a algo antecedente, se le adjetiva «previa»?

En mi interpretación, la expresión «condiciones previas» refiere a cuestiones anteriores sin las cuales no sería posible la política participativa; de aquí hay un solo paso a considerar que solamente se puede encarar tal política luego de comprobar que esas condiciones están dadas. ¿Y quién comprueba que esas condiciones están dadas? los especialistas –académicos o políticos–.

Las condiciones previas, en esta perspectiva, se desarrollan como un conjunto de propiedades casi administrativas: si tiene A, B, C, D entonces puede empezar E. Cuanto más desagregadas las propiedades, más burocrático resulta el entendimiento de la acción. Así, si las condiciones están dadas, la política tiene chance ya no solo de iniciarse sino de ser exitosa.

¿Y qué tendría de malo una política democrática participativa «técnica» condenada al éxito?

En primer lugar, las condiciones previas pueden tener el efecto de negar el pasado, no permitir ver la historia, las contradicciones, las luchas y las transformaciones que se producen en torno a la institución de una política

participativa. Generalmente esto viene de la mano con la impugnación de reflexionar sobre el pasado, como si eso fuera algo meramente particular, anecdótico; que como no se puede extrapolar, no tiene interés.

En segundo lugar, las condiciones previas pueden «achatar» la acción presente, desviando la atención de lo que se quiere a lo que es «necesario para», de la voluntad a la técnica. En estas condiciones, la creatividad y la voluntad se hunden bajo el peso de las exigencias a cumplir y los suaves dictados técnicos. Además de que, cuanto más burocrático el entendimiento de la acción, menos rica la comprensión y valoración de sus logros y limitaciones, rica en cuanto a sentido y humanidad.

En tercer lugar, se puede caer en la paradoja del autoritarismo de afirmar las condiciones previas del éxito de la democracia participativa. Lo paradójico es que la democracia, por definición, es indeterminada, y suponer que hay maneras de programar su éxito, por más bien intencionado que sea, es suponer que se puede programar la voluntad de los actores. Ciertamente, la historia muestra que esa determinación de la voluntad individual y colectiva es posible, pero ahí no estamos hablando de actores ni de democracia. Por otra parte, los recuentos de las condiciones previas, justamente por poner la mirada en propiedades estáticas, suelen remarcar lo que tiene que ver más con lo ya instituido que con lo instituyente, reforzando discursivamente las prácticas verticales y no las horizontales (que están en la base de lo democrático participativo).

En suma, desde mi punto de vista, el riesgo es que la reflexión sobre las precondiciones del éxito se solidifique en un conjunto que reúna negación conservadora del pasado, achatamiento técnico de la acción presente y determinación autoritaria del futuro.

Otra cosa es pensar las condiciones que operaron como contexto real de una acción colectiva singular y que establecen límites en la actualidad a lo que se puede desear y a lo que se puede intentar, pero esos límites son móviles, tanto determinan como son determinados por la acción. Uno puede preguntarse si en Porto Alegre hubieran comenzado la experiencia del PP –tan buenamente productiva independientemente de que en el presente esté en crisis– si lo hubieran basado en la existencia de las precondiciones del éxito. Probablemente las condiciones no condenaban al éxito. De forma menos especulativa, mostré en las páginas previas que la experiencia rosarina, con sus éxitos y sus limitaciones, creció en el trabajo sobre una historia

diversa y un presente conflictivo, trabajo que no descartó nunca el análisis estratégico pero tuvo y tiene un plus inclasificable, algo imprevisible y loco que está en el corazón de la acción.

## BREVE RESPUESTA A LAS PREGUNTAS INICIALES

¿Para qué ha servido el PP en Rosario –y por extensión, para qué podría servir cualquier política participativa honesta–? Para mucho. El balance de estos años es altamente positivo y con limitaciones. No hay contradicción. O sí, como en toda política viva. Si revisamos las limitaciones, vemos que pueden transformarse en desafíos a resolver, tanto como esclerosarse y perpetuarse, porque todas son limitaciones abiertas, trabajables. Lo positivo, por su parte, es de una pequeñez magnífica: no hay nada en el PP de carácter épico, pero muchas personas se sienten bien ahí, discuten y producen de manera conjunta cosas interesantes y, unas cuantas veces, logran transformar realidades físicas y subjetivas insatisfactorias.

¿Qué se necesita para iniciar una política participativa? Hay bastante acuerdo en tres cosas: balance de poder en la sociedad, voluntad política descentralizadora y recursos suficientes. Pero estas tres cosas no pueden nunca «saberse» de antemano sino luego de la acción, que es en sí misma el disparador de sus propias condiciones de posibilidad inicial. Lo que estuve tratando de sostener antes es que el foco en las precondiciones del éxito puede desviar la atención de lo que se quiere hacer políticamente. No niego absurdamente la existencia de condiciones ni afirmo que con voluntad se hace lo que se quiere; más aun, lo que queda subordinado suele ser mucho. Pero el reconocimiento de esos condicionamientos rutinizados, presentes en el mundo objetivo y en la siquis de los individuos, no tiene mayor valor en sí mismo sino en la medida en que hace posible trabajar por la ampliación de la libertad material y subjetiva. Ese es el trabajo del buen querer político, que tiene que ver con la igualdad y la libertad, analiza inteligentemente las condiciones pero no subordina a ellas lo que quiere, no sabe si lo va a conseguir pero lo busca. Podríamos concluir que para iniciar una política democrática participativa hay que tener, en primer lugar, ganas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Avritzer, Leonardo (2003). «O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico», en L. Avritzer y Zander Navarro, comps., *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, Cortez, São Paulo. Descargado de [www.democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer-OorporcientoE7amentoparticipativoeateoriademocrporcientoE1ticaumbalanporcientoE7ocrporcientoEDtico.pdf](http://www.democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer-OorporcientoE7amentoparticipativoeateoriademocrporcientoE1ticaumbalanporcientoE7ocrporcientoEDtico.pdf).
- Avritzer, Leonardo y Boaventura de Sousa Santos (2003). «Introducción: para ampliar el canon democrático». Descargado de [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com).
- Baierle, Sergio e Yves Cabannes (s/f). Documento Base «Finanzas locales y presupuesto participativo», Red URB-AL n° 9. Descargado de [www.centrourbal.com/redes/r9docbase.htm](http://www.centrourbal.com/redes/r9docbase.htm).
- Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller y Marcelo Kunrath Silva (2005). «Making Space for Civil Society: Evidence from Governance Reforms in 10 Brazilian Municipalities». Descargado de <http://participatorybudgeting.blogs.com/MakingSpaces.pdf>.
- Cabannes, Yves (2004). «Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy», Environment and Urbanization, International Institute for Environment and Development. Descargado de <http://eau.sagepub.com/cgi/content/abstract/16/1/27>.
- Carné, Martín y Alberto Ford (2009). «Desafíos en la implementación de políticas participativas», en AA.VV., *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil*, vol. II, Presidencia de la Nación Argentina/Fundación CIPPEC, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, en prensa.
- Carné, Martín, Alberto Ford, Cintia Pinillos, Valeria Sassaroli y Valeria Venticinque (2008). «Las políticas participativas desde el punto de vista de las organizaciones sociales». Ponencia presentada en el Congreso Internacional «Aprender democracia haciendo democracia», Transformative Learning Centre, OISE/UT, Toronto.
- Castoriadis, Cornelius (1997). *El avance de la insignificancia*, Buenos Aires, Eudeba.
- Fishkin, James y Robert Luskin (2004). «Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion». Documento presentado en la Swiss Chair's Conference on Deliberation, European University Institute, Florencia, 21-22 de mayo.

- Ford, Alberto (2008). «Experimentos democráticos: asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002-2005», tesis doctoral, Flacso-Argentina. Descargado de [www.flacso.org.ar/publicaciones\\_vermas.php?id=469](http://www.flacso.org.ar/publicaciones_vermas.php?id=469).
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (2003). *Democracia en profundidad*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Goldfrank, Benjamin (2006). «Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio», *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n° 2, pp. 03-28, Santiago de Chile. Descargado de [www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttext).
- Lerner, Josh y Daniel Schugurensky (2007). «La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo», *Revista Temas & Debates*, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- Municipalidad de Rosario (2009). *El presupuesto participativo en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*, Municipalidad de Rosario, Secretaría General.
- Programa UR-BAL (2008). «El presupuesto participativo, o cuando la gente entra en la gestión», Proyecto Sistema Inter-Municipal de Capacitación en Planificación y Gestión Local Participativa, Red n° 9, Dimensión Territorial, Ciudad Responsable Rosario.
- Rupil, Claudio (2006). «La iniciativa del presupuesto participativo en el municipio de Rosario. Semántica, sentido, expectativas», tesis de maestría, Flacso-Rosario.
- Secretaría de Promoción Social (2007). «Presupuesto participativo desde una perspectiva de género», SPS, Área de la Mujer, mimeo.
- Signorelli, Gisela (2008). «Presupuesto participativo en Rosario ¿auge y postrimerías en la participación?». Ponencia presentada al VIII Congreso Nacional sobre Democracia, Argentina, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, 1-5 de septiembre.
- Walzer, Michael (2001). *Las esferas de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.

# LA DIFÍCIL PERO NO IMPOSIBLE DIFUSIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO\*

Benjamin Goldfrank\*\*

*Este trabajo refleja los resultados de recientes investigaciones que se han preguntado lo siguiente: ¿cuáles son las principales lecciones que deben ser aprendidas a partir de los intentos de profundización de la democracia a través de las experiencias de los gobiernos locales en Porto Alegre, Montevideo y Caracas? Y, adicionalmente, ¿esas lecciones nos ayudan a comprender los éxitos o fracasos del presupuesto participativo en otras ciudades de América Latina a las cuales se ha extendido?*

## INTRODUCCIÓN

En los años ochenta y noventa, mientras los líderes latinoamericanos de democracias viejas y nuevas comenzaban a dejar atrás los regímenes centralizados y frecuentemente autoritarios de las décadas pasadas, las nociones generales de más participación ciudadana y más descentralización que requerían los Gobiernos de la región encontraban apoyo dentro de un rango amplio del espectro ideológico. Las organizaciones internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, promovieron la adopción de estas políticas como parte

---

\* El documento fue presentado en el 21° Congreso Mundial de Ciencias Políticas efectuado en Santiago de Chile, 12 al 16 de julio de 2009. Posteriormente fue revisado y corregido para los propósitos de este libro. Gracias a Yanina Welp por sus comentarios en una versión preliminar de este texto.

\*\* PhD en Ciencia Política, Berkeley University. Profesor auxiliar en The Whitehead School of Diplomacy, Seton Hall University, New Jersey.

de un paquete más global de reformas del Estado. Consideraban que la descentralización y la participación ciudadana más allá del voto serían métodos de expandir y mejorar los servicios públicos, que a la vez ayudarían a los Gobiernos a adquirir más legitimidad dentro de la ciudadanía y reforzarían así la estabilidad de la democracia. Los movimientos sociales y partidos políticos de la izquierda latinoamericana, entretanto, apoyaron las dos políticas como parte de su llamado general a profundizar la democracia. Partidos políticos como el Partido de los Trabajadores (PT), el Frente Amplio (FA), y La Causa Radical (LCR) eran pioneros en implementar nuevos programas de participación en ciudades como Porto Alegre, Montevideo y Caracas a finales de los ochenta e inicios de los noventa. Eventualmente, el programa de presupuesto participativo del PT en Porto Alegre fue la más aclamada de estas iniciativas, tanto desde la izquierda latinoamericana (y mundial, como se ve en la idea de impulsar el Foro Social Mundial en Porto Alegre), que ha intentado replicar el modelo en centenares de ciudades a través de la región, como desde las organizaciones internacionales de desarrollo, que empezaron a impulsar procesos de presupuesto participativo no solamente en América Latina sino en el mundo entero.

No obstante, a pesar del aparente éxito de este mecanismo en Porto Alegre, hay muchas dudas sobre la descentralización, la participación y su relación entre sí y con la democracia. Ya se ha visto que la descentralización no siempre lleva a la participación; que la participación se puede promover sin descentralización, y que ninguna de las dos conduce siempre a la estabilidad de la democracia ni a su profundización. Además, aun cuando la descentralización facilita el establecimiento de métodos de participación como el presupuesto participativo, los resultados prometedores para la democracia no siempre se han visto fuera de Porto Alegre. Y finalmente, ahora que el PT perdió su mandato en esa ciudad, hay dudas dentro de la izquierda sobre el funcionamiento de ese mecanismo de participación allí y sobre su alcance en sí.

Este trabajo hace un esfuerzo para reconciliar las esperanzas y las dudas sobre el presupuesto participativo en América Latina. Intenta reforzar el mensaje del título, que sugiere realismo sobre los obstáculos, pero a la vez optimismo sobre las posibilidades de difundir este modelo de participación y profundizar la democracia. Para este propósito, hacemos uso de algunas investigaciones recientes (Goldfrank, 2007a; 2007b; en prensa) para responder a dos preguntas: ¿cuáles son las principales lecciones que se pueden

extraer de los intentos de profundizar la democracia en Porto Alegre, Montevideo y Caracas?, y ¿cómo nos ayudan estas lecciones a entender el éxito o fracaso del presupuesto participativo en otras ciudades latinoamericanas que lo han instituido?

## LECCIONES APRENDIDAS

Las lecciones que siguen se desprenden de un estudio comparado de las administraciones municipales del PT en Porto Alegre (1989-2004), del FA en Montevideo (1990-presente) y de LCR en Caracas<sup>1</sup> (1993-1995). En cada ciudad, el alcalde implementó un proceso de participación bastante parecido, aunque con nombres diferentes. En Porto Alegre se llamó presupuesto participativo; en Montevideo era la «descentralización participativa» y en Caraca lo bautizaron «gobierno parroquial». De todos modos, los procesos se parecieron en que los ciudadanos podrían influir, en mayor o menor grado, en las decisiones presupuestarias del gobierno municipal, a través de asambleas públicas en distritos submunicipales, que originalmente fueron 16 regiones en Porto Alegre, 18 zonas en Montevideo y 19 parroquias en Caracas. Sin embargo, aunque inicialmente centenares y hasta miles de personas participaron en las asambleas públicas en cada ciudad, tanto el eventual diseño de las instituciones participativas como el contexto sociopolítico eran distintos, llevando a resultados diferentes para la democracia local. Las cuatro conclusiones principales que siguen son frutos de casi un año y medio de trabajo de campo en las tres ciudades, durante el cual hubo posibilidad de entrevistar a aproximadamente ciento cincuenta líderes políticos y sociales, tanto como a participantes en los procesos, y de asistir a alrededor de cien reuniones o asambleas.

### PROFUNDIZAR LA DEMOCRACIA ES POSIBLE...

La primera y la más optimista lección es que sí se puede profundizar la democracia a través de mecanismos participativos. Bajo ciertas condiciones,

---

<sup>1</sup> A menos que se indique algo distinto, las referencias a Caracas remiten al municipio Libertador o Alcaldía de Caracas.

la combinación de la descentralización con la participación puede llevar a un gobierno municipal más democrático, aun dentro de un plazo relativamente corto. Para estar claro, desde nuestra perspectiva, profundizar la democracia significa cambios en el Estado y en los ciudadanos. Para el Estado implica un aumento en la transparencia, para que la corrupción y el clientelismo se encuentren cada vez menos, y el mejoramiento de la prestación de servicios públicos para que todos los miembros de la comunidad encuentren respuestas del gobierno local. En cuanto a los ciudadanos, profundizar la democracia refiere al fortalecimiento de la ciudadanía. En la práctica, ciudadanía fuerte se ve en el incremento y sostenimiento de la participación en los nuevos mecanismos de decisión y en el aumento y la politización de las asociaciones civiles. En este sentido, sí hubo una profundización de la democracia en Porto Alegre en todos los aspectos, mientras que en Montevideo se dio un avance parcial, especialmente en la transparencia y el mejoramiento de los servicios. En Caracas, finalmente, hubo una estagnación de la democracia local, en donde sólo mejoró la transparencia.<sup>2</sup>

Dado el éxito de Porto Alegre, la sugerencia pesimista de Robert Putnam (1993) de que «hacer valer la democracia» (o *making democracy work*) llevaría siglos nos parece exagerada. Profundizar la democracia no requiere de una reserva ancestral de capital social. De hecho, muchos de los supuestos obstáculos a programas de participación efectivos, como la desigualdad social, la resistencia burocrática y la división entre facciones partidarias, se pueden vencer. Por ejemplo, la sociedad portoalegrense era tan desigual como las de Caracas y Montevideo, y en cada ciudad hubo muchos empleados municipales que se opusieron a los nuevos canales de participación ciudadana. Además, las rivalidades entre facciones plagaron no solamente el FA y LCR, sino también el PT.<sup>3</sup> El éxito del presupuesto participativo en Porto Alegre, a pesar de estos obstáculos, justifica las esperanzas de los que abogan por la democracia participativa, y también debe frenar a sus adversarios, como Samuel Huntington y Fareed Zakaria, quienes argumentan que expandir la participación ciudadana en el gobierno conduce a «tiranía o caos» (Zakaria, 2003:255; traducción nuestra).

---

<sup>2</sup> No hay espacio para incluir la evidencia de estos cambios en la calidad de la democracia en las tres ciudades, pero puede verse Goldfrank (en prensa) y los capítulos sobre estos casos en Chávez y Goldfrank, 2004.

<sup>3</sup> Es claro que niveles excepcionales de rivalidad intrapartidaria pueden ser fatales, como argumenta Gonçalves Couto (1995:153-155) para varios casos de los primeros gobiernos locales del PT.

...PERO REQUIERE DE UN DISEÑO ABIERTO

La segunda conclusión es que el éxito en profundizar la democracia dependerá del diseño institucional del mecanismo de participación. No cualquier programa garantiza el éxito en atraer y conservar un número importante de ciudadanos. Los diseños con un enfoque restringido, con poder de decisión irrisorio, que dan privilegios a funcionarios partidistas y representantes electos tienden a desestimular la participación. Programas de estos tipos se encontraban en Caracas y Montevideo y tendían a minimizar la participación a través del tiempo. Por contraste, en el diseño abierto del presupuesto participativo usado con éxito en Porto Alegre, el rango de asuntos para el debate era más amplio, la estructura informal dio acceso a todos los ciudadanos sin favorecer a funcionarios partidistas y el proceso deliberativo les dio a los ciudadanos más poder de decisión. Fue este enfoque abierto lo que ayudó a estimular la participación sostenida. Esta lección recalca y extiende argumentos anteriores que sostenían que el éxito del presupuesto participativo en Porto Alegre se relaciona con su capacidad de atraer sectores no organizados de la población a través de su formato abierto (Baiocchi, 2004).

EL ÉXITO DEPENDE, POR LO MENOS EN PARTE, DEL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

La tercera conclusión es la más pesimista. Aun cuando haya un alcalde con un compromiso ideológico de profundizar la democracia a través del diseño de un mecanismo participativo abierto, el contexto político nacional y local lo puede obstaculizar. En lo nacional, el escollo principal es el nivel de descentralización fiscal y administrativa. Cuando los recursos y la autoridad están mayormente centralizados, la capacidad de diseñar instituciones participativas efectivas está severamente debilitada. Este fue uno de los mayores problemas que enfrentó el alcalde de LCR, Aristóbulo Istúriz, en la Caracas de los noventa. Sin embargo, la descentralización sola no es suficiente. En el nivel local se puede encontrar otro obstáculo fundamental, que es que en algunas ciudades hay partidos políticos fuertemente institucionalizados que suelen reaccionar en contra de las reformas participativas, y que de esta manera socavan los esfuerzos de diseñar un mecanismo participativo

abierto. Este fue el mayor problema en el Montevideo de los noventa, cuando Tabaré Vázquez era el intendente (alcalde). Aristóbulo Iztúriz también enfrentó esa dificultad en Caracas, lo cual, en combinación con la falta de descentralización en Venezuela, ayuda mucho en explicar la falta de logros concretos durante su administración.

Por el contrario, en Porto Alegre el PT no tenía rivales fuertemente institucionalizados que tuvieran la fuerza para minar el presupuesto participativo. En vez de negociar el diseño institucional con oponentes, el alcalde Olívio Dutra negoció con asociaciones de vecinos y movimientos sociales, que exigieron un mecanismo más abierto, con más poder de decisión.

En resumen, la descentralización puede tener efectos diferentes dependiendo del tipo de partidos políticos que existan en el nivel local. En donde hay partidos fuertemente institucionalizados hay más posibilidades de que la élite capture los espacios locales y siga practicando una política de exclusión, y si no, que intente bloquear o minimizar cualquier reforma participativa. En ciudades donde hay partidos poco institucionalizados, es más probable que los beneficios para la democracia lleguen al ámbito local. Al contrario de las evaluaciones negativas del futuro democrático de Brasil por causa de su sistema de partidos políticos poco institucionalizado (Ames, 2001; Mainwaring, 1999; Power, 2000), fue este contexto político el que facilitó que el PT pudiera establecer un canal de participación genuinamente efectivo y profundizar la democracia en Porto Alegre.

Estas conclusiones hacen eco de otros trabajos sobre la democracia que sostienen que los sistemas de partidos políticos sobre-institucionalizados frecuentemente previenen que se implementen ideas nuevas (O'Dwyer y Kovalčík, 2007; Von Mettenheim y Malloy, 1998). También ayudan a explicar por qué otros esfuerzos para ejecutar programas de participación desde la izquierda en otras ciudades latinoamericanas han encontrado tantas dificultades. Por ejemplo, en Lima, durante los años ochenta, las iniciativas participativas bajo la Izquierda Unida sufrieron por la falta de descentralización en el Perú y por los ataques de Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), uno de los partidos más viejos y fuertes del país (Schönwälder, 2002). Y los esfuerzos iniciales de crear nuevos canales de participación en la Ciudad de México, hechos por el Partido de la Revolución Democrática, también enfrentaron obstáculos significantes creados por el fuertemente institucionalizado Partido Revolucionario Institucional (Alvarado y Davis, 2004).

Hasta en Brasil, el PT logró más con el presupuesto participativo en Porto Alegre que en San Pablo, por ejemplo, en parte porque en San Pablo el partido enfrentó resistencia de las maquinarias políticas arraigadas por los políticos tradicionales Jânio Quadros, Orestes Quércia, y Paulo Maluf (Gonçalves Couto, 1995; Harnecker, 1993:18-21, 117-120, 125; Keck, 1992: 234-235). Además, mientras docenas de países en desarrollo siguen experimentando con procesos de descentralización que conducen a resultados divergentes (Manor, 2006), esta lección sobre los partidos fuertemente institucionalizados puede ayudar a responder a una de las preguntas más importantes de los que estudian la descentralización: «por qué algunos gobiernos subnacionales llegan a ser innovadores exitosos en la gobernanza democrática, mientras otros refuerzan los patrones autoritarios» (Selee y Tulchin, 2004:314; traducción nuestra).

#### HAY CONSECUENCIAS POLÍTICAS IMPREVISTAS

La cuarta lección se vuelve clara cuando uno toma en cuenta una visión retrospectiva desde aquel inicio hasta el presente, tiempo en el cual la izquierda ha llegado al poder nacional en Venezuela, Uruguay, y Brasil, entre otros países de la región, y donde las nociones de democracia participativa y la práctica del presupuesto participativo han proliferado. Esta cuarta lección indica que los intentos de abrir el gobierno para promover la participación ciudadana pueden tener consecuencias políticas importantes sin importar si son exitosos en el momento o no. Consideremos el caso de LCR en Caracas, que tuvo por lo menos dos impactos importantes en la política venezolana. Por un lado, la incapacidad de hacer valer la participación en Caracas, y el desempeño básicamente pobre de LCR en esta ciudad tan clave, impidieron que el alcalde Istúriz ganara la reelección en 1995. Si Istúriz hubiese logrado implementar un programa de participación efectivo y ganado la reelección, él y LCR podrían haber estado bien posicionados para la contienda electoral para la presidencia en 1998. En vez de eso, su derrota en Caracas contribuyó a la división del partido a comienzos de 1997, y a la pérdida de su estatus como el partido nuevo con más posibilidad en contra de los partidos tradicionalmente dominantes (Acción Democrática y el partido socialcristiano Copei). Por lo tanto, en lugar de romper el dominio

de los políticos de la era de Punto Fijo, LCR casi desapareció, y así dejó un espacio para Hugo Chávez.

Por otro lado, Chávez llegó a ser el defensor más visible de la democracia participativa en la región, y el programa del gobierno parroquial de LCR uno de los modelos para la participación ciudadana en la nueva Constitución «bolivariana» de Venezuela. Resultó que cuando LCR se dividió, Istúriz y algunos otros líderes fundaron el partido Patria Para Todos (PPT) y apoyaron a Chávez en la elección presidencial de 1998, como lo hicieron varios otros partidos de la izquierda. El PPT recibió puestos importantes en el gobierno de Chávez, y después de ganar casi el diez por ciento de los votos para la Asamblea Constituyente, Istúriz fue nombrado Segundo Vicepresidente. No debe sorprender que varias de las iniciativas participativas bajo Chávez se basaran en las promovidas por Istúriz y LCR en Caracas (López Maya, 2008:7). La más importante de estas, hasta hace unos años, fue la idea de los «consejos locales de planificación pública». Estos consejos aparecieron primero en la Constitución de 1999 y después se volvieron obligatorios en todos los municipios venezolanos en una ley de 2002. Son muy parecidos a los gobiernos parroquiales, especialmente en la última visión consagrada en la ordenanza municipal de noviembre de 1995 (Concejo del Municipio Libertador, 1995). Más recientemente, la lucha interna de las fuerzas pro Chávez parece haber empujado la versión causaerrista/pepetista de la participación a un lado, y los consejos locales de planificación pública han sido básicamente sustituidos por una iniciativa participativa nueva promovida desde el gobierno nacional: los «consejos comunales». Con este nuevo modelo, ya no hay un vínculo entre la descentralización y la participación. De hecho, hay más bien una recentralización del poder en el Gobierno nacional.

Los efectos políticos a largo plazo del programa de descentralización participativa del FA en Montevideo son más directos. Allí, a pesar de que los niveles de participación no alcanzaron los de Porto Alegre, las mejoras en los servicios públicos y en la transparencia del gobierno municipal ayudaron al FA a atraer más y más votantes. Distinto de LCR, el partido fue capaz de seguir ganando elecciones al expandirse más allá de su base inicial de trabajadores sindicalizados y parte de la clase media intelectual, llegando a los votantes más pobres (Luna, 2007:4-8). Eventualmente, el FA ganó la presidencia con Tabaré Vázquez, quien era su primer alcalde de Montevideo. Vázquez mantuvo el discurso frenteamplista de la participación durante sus tres intentos a la presidencia en 1994, 1999, y la campaña vencedora de

2004. En su discurso inaugural en marzo de 2005, prometió «profundizar, expandir, y ampliar la democracia y la participación ciudadana en el ejercicio del gobierno» (Vázquez, 2005). De hecho, el gobierno de Vázquez abrió varios nuevos canales de participación en Uruguay, y en el último año de su mandato (2009) su gobierno aprobó una Ley de Participación Nacional que busca llevar la experiencia de Montevideo al resto del país. Además, el éxito continuo del FA en el gobierno de esa ciudad, tanto como el debilitamiento de los partidos tradicionales uruguayos –los Blancos y los Colorados–, han permitido que los más recientes intendentes de Montevideo pudieran experimentar con nuevas formas de participación. Aunque los niveles de participación en las instituciones originales de la descentralización participativa –los consejos locales y las comisiones temáticas– siguen siendo muy bajos (Zibechi, 2008), en 2005 Montevideo adoptó su propia versión del presupuesto participativo bajo el intendente Ricardo Ehrlich. Esta es distinta a la de Porto Alegre en la medida en que es más un proceso electoral. Sin embargo, podría estar ayudando a un refloreamiento de la vida participativa de la ciudad. En el ciclo 2007/2008, votaron casi 75.000 montevidianos (CIGU, 2008:4).

En cuanto a las repercusiones políticas del presupuesto participativo de Porto Alegre, ellas han sido numerosas y variadas. Por el PT, llegó a ser uno de los programas municipales imprescindibles, adoptado en más de cien ciudades a lo largo de Brasil. También ayudó al lanzamiento del alcalde Olívio Dutra al gobierno estatal de Rio Grande del Sur, donde implementó un proceso de presupuesto participativo en el ámbito estatal. Uno podría argumentar que el mecanismo de participación hasta contribuyó a dar a Lula y al PT credibilidad en la elección nacional de 2002, porque podían apuntar a Porto Alegre y otras ciudades bien gobernadas como evidencia de su honestidad y competencia.<sup>4</sup> La plataforma electoral de Lula en 2002 incluía la implementación de alguna forma de presupuesto participativo en el nivel nacional. Pero a pesar de que su gobierno ha intentado algunos modos nuevos de participación ciudadana, el presupuesto participativo no ha estado presente. Y mientras el programa ayudó al PT a ganar varias elecciones municipales en Porto Alegre, después de dieciséis años consecutivos en la alcaldía el partido por fin perdió en 2004. ¿Qué fue lo que pasó?

---

<sup>4</sup> Claro está que esto fue antes del escándalo del «mensalão» o pago mensual que puso en duda la honestidad del partido en 2005.

Aunque el PT ganó una pluralidad de los votos en la primera vuelta, perdió en la segunda contra una coalición de doce partidos que iban de la centro-izquierda hasta la derecha. La oposición al PT hizo una campaña inteligente. Su candidato aceptó que las administraciones petistas tenían sus logros, reconoció la importancia del presupuesto participativo y prometió mantenerlo en su eventual gobierno. La oposición también utilizó las nociones de terminar con «el gobierno de un partido único» y dejar una «alternación democrática» después de las victorias consecutivas del PT (Baiocchi, 2006). A la vez, el PT sufrió batallas internas, especialmente entre los viejos alcaldes Dutra y Tarso Genro, que llevaban años disputando el liderazgo del partido local. Cuando Genro hizo campaña para la alcaldía en 2000, prometió que iba a servir su mandato entero de cuatro años, pero después de sólo quince meses como alcalde enfrentó a Dutra en una elección primaria para ser el candidato petista al gobierno estatal en 2002. Así, Genro rompió su promesa y también dejó a su vicealcalde, un político poco carismático, para terminar el mandato. Además, el gobierno estatal de Dutra (1999-2002) fue controversial, y en los primeros dos años de la presidencia de Lula, el crecimiento económico fue lento, y los ingresos municipales y las transferencias federales se redujeron en todo el país (Teixeria y Albuquerque, 2006:218). En combinación, estos factores fueron suficientes para desplazar al PT de Porto Alegre. Bajo los siguientes gobiernos el presupuesto participativo se ha mantenido, pero ha perdido su vitalidad porque se ha reducido su importancia y han bajado los niveles de participación (Baierle, 2008; CAMP, 2007).

Sin embargo, aunque que el presupuesto participativo está en peligro de «pasteurización» en Porto Alegre (Chávez, 2008), su influencia sigue, con miles de ciudades del mundo implementándolo de una forma u otra. Su éxito del pasado en Porto Alegre llevó a que se convirtiera en modelo de la democracia participativa en otras ciudades. En la segunda mitad de los años noventa, especialmente después de que las Naciones Unidas le otorgaran un premio de buen gobierno a Porto Alegre en la Conferencia Habitat de Istanbul en 1996, comenzó una tremenda difusión del presupuesto participativo. Observadores de todo el mundo empezaron a llegar a Porto Alegre para estudiarlo y patrocinarlo. Con distintos grados de fidelidad, partidos de izquierda han implementado el mecanismo de participación en docenas de ciudades desde México hasta Argentina. Y las organizaciones internacionales de desarrollo lo han promovido en gobiernos locales alrededor del mundo.

Hasta el momento, hay dos países latinoamericanos que explícitamente requieren por ley que sus municipios implementen el presupuesto participativo: Perú desde 2003 y la República Dominicana desde 2007. En Perú, la ley nacional manda que todos los gobiernos subnacionales lo utilicen, incluyendo gobiernos municipales, distritales, y regionales. Varios otros países de la región también tienen leyes que requieren alguna forma de consulta y vigilancia ciudadana en cuanto al proceso presupuestal municipal, incluyendo a Guatemala, Nicaragua, y Bolivia, aunque no siempre usen el término «presupuesto participativo». Ciudades de África, Asia, y Europa también lo han adoptado, y según Yves Sintomer y otros (2008:164) hay dieciséis mil ciudades en el mundo usando el proceso de una forma u otra. Además, el gobierno del Partido Laboral en Gran Bretaña anunció sus intenciones de implementar el presupuesto participativo en todos los gobiernos locales británicos antes del 2012 (Communities and Local Government, 2008).

Por lo tanto, en la primera década del siglo veintiuno la democracia participativa ha llegado a ser un elemento clave en los gobiernos nacionales de la izquierda latinoamericana, y el presupuesto participativo, en particular, se ha difundido por toda la región, adoptado por gobiernos desde la izquierda hasta la derecha. ¿Cuán exitosos han sido los experimentos fuera de Porto Alegre? Y, ¿se pueden usar las lecciones del estudio de Caracas, Montevideo, y Porto Alegre para ayudarnos a entender los éxitos y fracasos del presupuesto participativo en estos nuevos contextos?

## REPLICANDO CON ÉXITO EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: PORTO ALEGRE NO ES ÚNICO

Hace una década ya, pregunté a los consejales del presupuesto participativo si su éxito en Porto Alegre se podría imitar en cualquier ciudad. Casi todos respondieron que sí, pero con algunas precisiones. Uno de ellos me dijo: «Todo lo que necesitas es una comunidad organizada y un político con el compromiso para hacerlo. Y, claro, dinero. Sin dinero, el compromiso no es suficiente».<sup>5</sup> Parece que muchos políticos y organizaciones de desarrollo

---

<sup>5</sup> Entrevista con «Humberto», representante en el consejo del presupuesto participativo para la Región Centro (3 de diciembre, 1998).

están de acuerdo, dada la explosión de experimentos con el proceso. Pero hay varios analistas que tienen dudas que podríamos llamar «putnamecas». Ellos argumentan que el éxito del presupuesto participativo en Porto Alegre tiene que ver con la historia social y cultura única y vieja de esta ciudad y del estado. Sostienen que los gauchos de Río Grande del Sur tenían una cultura más participativa e igualitaria de larga data por causa de las guerras de secesión en el siglo diecinueve, la inmigración europea masiva, el menor uso de la esclavitud en el sur de Brasil, y la prevalencia de pequeños agricultores (Avritzer, 2006a:624-625). Otros van más allá, sugiriendo que reproducir el presupuesto participativo exitosamente en otras ciudades sería excesivamente difícil.

Sin embargo, el hecho de que administraciones municipales de izquierda independiente y simultáneamente implementaron instituciones participativas bastante similares en otras partes de América Latina, incluyendo en Montevideo y Caracas, indica que estas instituciones de la democracia participativa no son productos de una cultura o historia única. Tienen más que ver con una lucha política bastante común, que es el intento de mejorar la democracia representativa en sociedades muy desiguales. No obstante, la pregunta sigue siendo válida: ¿el presupuesto participativo puede ayudar a profundizar la democracia fuera de su famosa ciudad natal?

Si el éxito del presupuesto participativo se determina por la cultura única de Porto Alegre, mis argumentos en la primera parte de este capítulo sobre la importancia de la descentralización nacional, la poca institucionalización de los partidos opositores, y el diseño abierto del programa de participación estarían invalidados. A la vez, si se puede reproducir con éxito en cualquiera ciudad del mundo, estarían invalidados también. Desafortunadamente, dada la difusión tan reciente del presupuesto participativo, no existen muchas investigaciones empíricas sobre casos fuera de Brasil, y esto hace difícil analizar la validez de estos argumentos. Sin embargo, las investigaciones comparativas que se han hecho en otros países de la región sugieren que el presupuesto participativo está reproduciéndose exitosamente y mejorando la calidad de la democracia en algunas ciudades de América Latina, pero no en otras. Además, sugieren que mientras que la descentralización, la oposición y el diseño institucional son variables explicativas importantes, otros factores cuentan también, incluso algunos que figuraban en mi estudio de Caracas, Montevideo y Porto Alegre como variables de control. De estos, tal vez más importante es la ideología del partido de turno en el gobierno nacional

y local. Cuando partidos del centro o de la derecha adoptan el presupuesto participativo, el diseño tiende a ser distinto al presupuesto participativo diseñado por partidos de la izquierda, y los resultados en términos de calidad de la democracia tienden a ser menos prometedores. Además, mientras que una tradición débil de organizaciones sociales locales no parece prevenir el éxito del presupuesto participativo en todos los casos, cuando hay una tradición muy fuerte de organizaciones locales, esta sí ayuda a superar otros obstáculos.

#### COMPARANDO CASOS EN AMÉRICA LATINA

La evidencia para estos argumentos viene de comparar experiencias de presupuesto participativo en los años 2000 en Bolivia, Guatemala, Nicaragua, y Perú, donde leyes nacionales requieren que las autoridades municipales consulten a las organizaciones de la sociedad civil en cuanto a la organización del presupuesto, con las experiencias brasileñas, donde no existe dicha ley.<sup>6</sup> En términos generales, por lo menos hasta el 2005 los procesos de presupuesto participativo en la gran mayoría de los municipios bolivianos, peruanos, guatemaltecos, y nicaraguenses no habían alcanzado el éxito de los casos brasileños en términos de transparencia, expansión de servicios y fortalecimiento de la ciudadanía. Por supuesto, no todos los casos brasileños tienen resultados positivos uniformes (Baiocchi y otros, 2008; Wampler, 2007b). No obstante, hay estudios econométricos recientes que demuestran que en las ciudades brasileñas que usan el presupuesto participativo, el gasto social es mayor y más redistributivo (Marquetti y Bêrni, 2006) y el acceso a servicios públicos como agua y alcantarillado aumenta en comparación con las ciudades que no lo usan (Banco Mundial, 2008). Y hay otros estudios que demuestran que el presupuesto participativo en Brasil frecuentemente estimula la solidaridad y el pluralismo entre ciudadanos y disuade las estrategias clientelistas y personalistas (Wampler, 2007a).

Por otro lado, en muchos casos fuera de Brasil, los alcaldes simplemente ignoraron las leyes nacionales. En otros, crearon organismos fantasmas o solamente incluyeron a sus aliados políticos en las discusiones presupuestales.

---

<sup>6</sup> Para un análisis más detallado sobre el presupuesto participativo en estos cuatro países, véase Goldfrank, 2007a.

Y en general, en la mayoría de los casos andinos y centroamericanos, la participación ciudadana en procesos presupuestales no ha sido ni amplia ni sostenida, y la transparencia y los servicios públicos de los gobiernos locales no han mejorado.<sup>7</sup> Sin embargo, hay varias experiencias municipales muy exitosas en estos países, particularmente en los andinos. Esta diversidad de resultados conduce a dos preguntas: ¿por qué las experiencias brasileñas son más exitosas que las otras en general? Y, ¿por qué algunos municipios peruanos y bolivianos escaparon del patrón nacional del fracaso?

La razón principal de la tendencia a un mejor funcionamiento del presupuesto participativo brasileño en comparación con los casos andinos y centroamericanos es que actores políticos con ideologías distintas diseñaron e implementaron las instituciones nuevas. En el momento en que se desarrollaron las leyes de participación, los Gobiernos nacionales en Bolivia, Guatemala, Nicaragua, y Perú no estaban motivados por la ideología de la democracia participativa. De hecho, los Gobiernos de centro o derecha de turno estaban más bien presionados por organizaciones financieras internacionales que ataron fondos de ayuda a mayor participación en aras de reducir la corrupción. Esta presión aumentó con la iniciativa llamada HIPC II (Heavily Indebted Poor Countries, o Países Pobres Altamente Endeudados) en 2000. En cada país, las leyes nuevas crearon consejos locales participativos con diferentes nombres pero con propósitos parecidos de contribuir a la planificación, presupuesto, y vigilancia municipal.<sup>8</sup> En Perú, el proceso de presupuesto participativo está subordinado a los consejos. En su mayoría, los gobiernos municipales en estos países también estaban dominados por partidos de centro o derecha, sin tradición o convicción de promover la participación; por eso se mostraban indiferentes u hostiles a las leyes nacionales de participación en el presupuesto y simplemente en muchos casos no las implementaron. Por otro lado, como Brasil no tiene ley nacional que requiera el presupuesto participativo, los *prefeitos* (alcaldes) que lo implementan tienden a venir de partidos de izquierda que están más comprometidos con la democracia participativa. En el periodo 2001-2004, por ejemplo, casi la

---

<sup>7</sup> Para Bolivia, véase Altman, 2003 y Krekeler y otros, 2003; para Guatemala, Puente y Linares, 2004 y World Bank Institute, 2004a; para Nicaragua, Ortega, 2003 y Pineda, 2003; para Perú, Chirinos, 2004 y López y Bravo, 2004; y para un estudio comparativo, véase Goldfrank, 2007a.

<sup>8</sup> En Bolivia, los consejos se llaman comités de vigilancia; en Perú, consejos de coordinación; y en Guatemala y Nicaragua hay consejos de desarrollo comunal o vecinal además de consejos de desarrollo municipal.

mitad de las ciento setenta ciudades brasileñas que usaban el presupuesto participativo tenían alcaldes del PT y en la mayoría de las otras había alcaldes de otros partidos de la izquierda (Avritzer, 2006b:40-41).

Por esta razón ideológica, el diseño institucional del presupuesto participativo en Brasil generalmente presenta un contraste claro con el de otros países. El brasileño tiende a seguir el diseño abierto de Porto Alegre, mientras en otros países el diseño es más restringido. Por ejemplo, el presupuesto participativo brasileño es claramente deliberativo. Hay asambleas comunales públicas en donde se discuten y deciden las prioridades de inversión en términos anuales, y hay delegados que se reúnen durante todo el año para negociar los detalles de presupuesto con autoridades locales, antes de enviarlo a la cámara municipal para su aprobación. En otros países, el carácter deliberativo del presupuesto participativo es difícil de constatar. Las leyes nacionales sugieren más bien un rol de consulta para los participantes.

La estructura del proceso también es menos formal en las ciudades brasileñas, y busca la participación individual sin importar las afiliaciones a organizaciones ya existentes. En los casos andinos y centroamericanos, el presupuesto participativo generalmente favorece la participación a través de representantes de organizaciones existentes que son seleccionadas por el gobierno de turno. Además, en los «consejos de desarrollo», que son instancias con un poco más de poder sobre el presupuesto, las leyes peruanas, nicaragüenses, y guatemaltecas requieren que la mitad de los participantes o más sean autoridades gubernamentales. Esto no habría sido así en Perú si hubieran aprobado la propuesta original de la ley. Sin embargo el APRA, que era el partido de oposición más fuerte, protestó. Los apristas alegaron que demasiada participación ciudadana es una amenaza a la democracia representativa, un argumento que también fue usado en Montevideo y en Caracas en los años noventa. Los apristas eventualmente forzaron al partido del presidente Alejandro Toledo, Perú Posible, a ceder y dejar que sesenta por ciento de los asientos en los consejos de coordinación se reservaran para funcionarios del gobierno. En Brasil, fuera del caso único de Santo André, muy pocas ciudades usan una estructura tan formal; y en Santo André, donde funcionarios del gobierno ocupaban la mitad de los asientos en el consejo presupuestal, los efectos del presupuesto participativo en la calidad de la democracia han sido mixtos, como mucho (Wampler, 2007b: cap. 6).

Otras ventajas de Brasil también ayudaron el éxito más generalizado del presupuesto participativo. Como posee mayores recursos y es más

descentralizado que los países andinos y centroamericanos, sus municipios generalmente tienen mayor capacidad de gasto por habitante. Bolivia es casi tan descentralizada como Brasil, en términos administrativas y fiscales, pero era (y es) mucho más pobre. Brasil también se benefició de su alto nivel de descentralización política, con funcionarios electos tanto en el nivel municipal como en el regional (o de estado). Perú es igualmente descentralizado, aunque tiene tres niveles de gobierno subnacional (distritos, provincias, y regiones). Por contraste, funcionarios regionales eran nombrados en Nicaragua, Guatemala, y Bolivia (hasta 2005), y muchas veces los Gobiernos nacionales descentralizaron recursos en el nivel regional en vez de en el municipal, para privilegiar a sus aliados y penalizar a sus rivales. Además, muchas comunidades en Nicaragua, Guatemala y Perú permanecen polarizadas hasta cierto punto por causa de sus guerras civiles relativamente recientes. Por lo tanto, las organizaciones locales de la sociedad civil frecuentemente tienen tradiciones de colaboración mutua débiles y cortas, y además a veces son reacias a participar en iniciativas lideradas por el Gobierno. En Brasil, y en Bolivia también, la historia de insurgencias y contra-insurgencias era más vieja y mucho menos relevante, y no imponía tensión adicional en las divisiones de clase y etnia ya existentes entre las organizaciones sociales.

En resumen, no es ninguna sorpresa que las ciudades brasileñas tuvieran más éxito con el presupuesto participativo. Pero no queremos sugerir con esto que solo puede encontrar logros en Brasil. A pesar de los resultados esencialmente pobres de las instituciones del presupuesto participativo en los contextos andinos y centroamericanos, sí hay algunos casos exitosos, algunos de ellos relativamente previsibles y otros notablemente inesperados. En un estudio de catorce ciudades en Bolivia, Guatemala, Nicaragua, y Perú, los casos más inesperados de presupuesto participativo genuinamente efectivo que encontramos fueron los de Huaccana y Limatambo en Perú y Curahuara de Carangas en Bolivia (Goldfrank, 2007a). Los tres son pueblos pequeños (de aproximadamente diez mil habitantes), rurales, de poblaciones de bajos ingresos, con servicios públicos muy deficientes y recursos locales mínimos. Además, como área aislada y azotado de guerra en la región Apurímac, Huaccana había servido sin querer como refugio para la guerrilla mientras se replegaba a la selva y después fue colocado bajo el control militar durante los años noventa. Limatambo también había sufrido la guerra civil, además de enfrentar unas divisiones viejas, profundas y hasta violentas entre los

quechua-hablantes y los ladinos, o los *mistis*, quienes formaban una minoría rica que había controlado la política local por generaciones. Y Curahuara de Carangas es uno de los pueblos más pobres del altiplano boliviano, con mucho más de la mitad de sus residentes viviendo en la pobreza extrema. Hasta mitad de los años noventa ni si quiera había tenido un gobierno municipal, y fue ignorado por el gobierno regional. Aunque cada uno de estos pueblos superó estos y otros obstáculos de maneras diferentes, tenían en común dos cosas: un alcalde indígena que podía hacer uso de viejas costumbres participativas y un diseño institucional más abierto de lo que sugerían las leyes nacionales. Además, Huaccana y Curahuara de Carangas contaban con ayuda técnica y financiera de varias organizaciones internacionales, incluyendo, por ejemplo, a las organizaciones de lucha contra la pobreza Oxfam y CARE International, entre otras.

#### *Huaccana, Perú*

Tanto como en los otros casos exitosos peruanos del presupuesto participativo, en Huaccana el proceso comenzó antes de que estuviera previsto en la ley nacional de 2003. De hecho, en 2002, la organización católica CARE-Perú escogió a Huaccana para implementar un proyecto piloto de presupuesto participativo, y el alcalde estuvo de acuerdo. Como los partidos políticos eran casi inexistentes, no había una oposición fuertemente institucionalizada con vínculos clientelistas con organizaciones sociales locales. Esta ausencia facilitó la creación de un proceso relativamente abierto. Aun después de que la ley nacional entrara en vigencia y de que tomara posesión un nuevo alcalde, el presupuesto participativo en Huaccana se mantuvo más abierto que en la mayoría de los otros casos peruanos. Aunque la ley indicaba que solamente ciertas organizaciones sociales podían participar, el nuevo alcalde no la tomó en cuenta: conforme a la ley, solo las organizaciones sociales que podían comprobar por lo menos tres años de existencia en el registro legal tenían derecho de participar, pero el nuevo alcalde siguió la práctica de permitir a todos los ciudadanos el derecho a voz y voto en las asambleas públicas, que establecían las prioridades de inversión de la comunidad y que elegían representantes a la asamblea municipal del presupuesto.

Además de la falta de oposición, también ayudaron el apoyo técnico y financiero de CARE-Perú, Oxfam, y DFID (el Departamento de Desarrollo

Internacional Británico) y los fuertes vínculos dentro de las comunidades campesinas, derivados de la práctica de propiedad colectiva de la tierra. ¿Cuáles fueron los logros en términos de la calidad de la democracia? En primer lugar, la participación fue bastante fuerte. En el segundo año del proceso, aproximadamente el veinte por ciento de la población en la edad de votar participó, mientras que el doce por ciento lo hizo en el primer año. Además, sectores de la sociedad civil que previamente habían sido excluidos, como las organizaciones de mujeres y de campesinos, fueron incluidos en el proceso de crear políticas públicas y fijar prioridades y comenzaron a crear redes de cooperación con otras organizaciones y con instituciones del gobierno. Finalmente, el gasto municipal se volvió más igualitario en su asignación. Las zonas pobres y previamente desatendidas en Huaccana recibieron más recursos que las zonas más acomodadas (Ventura, 2004a).

#### *Curahuara de Carangas, Bolivia*

El caso de Curahuara de Carangas se nos presenta con algunos elementos parecidos al de Huaccana. Específicamente, la asistencia externa ayudó a superar la falta de recursos locales, y la ausencia de partidos políticos fuertemente institucionalizados y la presencia de tradiciones indígenas locales de participación ayudaron a evitar la formalización excesiva de las iniciativas participativas previstas en la ley nacional.<sup>9</sup> La asistencia externa –incluyendo los fondos de HIPC II y fundamentalmente la Agencia Alemana de Cooperación Técnica– aportó más de la mitad del presupuesto municipal desde 2001 a 2003. Otras organizaciones internacionales ofrecieron ayuda económica y técnica también. La ONG sindicalista «Ayuda Obrera Suiza» desempeñó un papel importante a través de su Programa de Apoyo a la Democracia, que suministró información sobre las leyes de participación a los nuevos funcionarios municipales. Como Curahuara de Carangas había sido virtualmente abandonada por el Gobierno nacional por décadas, los partidos políticos estaban básicamente ausentes. Así, el pueblo se autogobernó mediante la práctica de *cargos* (trabajos voluntarios) a través de *ayllus* (comunidades de parentesco) basados en la propiedad colectiva de la tierra.

---

<sup>9</sup> Esta sección se fundamenta en los estudios de caso del World Bank Institute, 2004b y Hofmann, 2002.

Al contrario de muchas otras partes de Bolivia, en donde los partidos políticos en el poder intentaron estructurar los nuevos comités de vigilancia del presupuesto a su favor y los partidos opositores intentaron obstruir la participación, en Curahuara de Carangas todos los candidatos a cargos municipales firmaron un acuerdo en el que proclamaron su autonomía de sus partidos respectivos y prometieron evitar la interferencia partidaria en los asuntos municipales. Después, ciudadanos de cada uno de los diez *ayllus* y de la única asociación de vecinos votaron en la elección de miembros del comité de vigilancia. Todos participaron también en los talleres sobre el presupuesto anual municipal y el plan quinquenal de desarrollo y en la asamblea municipal anual para evaluar la gestión del presupuesto. Como cada residente del pueblo es miembro de un *ayllu* (o, si viven en el centro, de la asociación de vecinos), nadie está excluido.

Tanto como en Huaccana, Curahuara de Carangas ha logrado avances significativos en la calidad de la democracia local desde la adopción del presupuesto participativo. Mientras los alcaldes en muchos otros municipios bolivianos han sido censurados por corrupción y vieron sus mandatos revocados por el concejo municipal (Altman, 2003), el gobierno municipal de Curahuara de Carangas se ha caracterizado por su alto nivel de transparencia y por la continuidad en el cargo del alcalde. La infraestructura local ha mejorado considerablemente, especialmente con respecto a las escuelas, los caminos, y la electricidad, que fue la demanda principal de los participantes en las discusiones del presupuesto. Las reformas participativas también revitalizaron y ayudaron a cambiar a las organizaciones sociales, particularmente a los *ayllus*. Tal vez lo más novedoso es que después de una larga tradición de exclusión política de las mujeres dentro de los *ayllus*, su interés y actividad dentro del sistema de los *ayllus* y en el gobierno local aumentaron. El papel de las mujeres se volvió más importante. Las mujeres con el *cargo* más importante, «Mama t'alla», informan que «ahora son escuchadas y respetadas como autoridades tradicionales dentro de sus *ayllus* y también por el gobierno municipal».<sup>10</sup> Además, los líderes de los *ayllus* decidieron formar un consejo unido a través del cual podrían reunirse colectivamente con oficiales gubernamentales y de instituciones privadas así como con otras organizaciones indígenas de su región.

<sup>10</sup> World Bank Institute, 2004b:14; véase también Hofmann, 2002:16-17.

*Limatambo, Perú*

En tanto que el éxito del presupuesto participativo en Huaccana y Curahuara de Carangas parece por lo menos parcialmente dependiente de la presencia fuerte de las ONG internacionales y de la ausencia de una oposición institucionalizada, el alcalde de Limatambo se enfrentó con la situación opuesta.<sup>11</sup> Sin embargo, Wilber Rozas, alcalde de Limatambo por tres mandatos consecutivos entre 1993 y 2002, todavía consiguió inventar e implementar un proceso de presupuesto participativo sofisticado y abierto antes de la ley peruana de 2003. Haciendo uso de costumbres quechuas de trabajar por la comunidad (*minka*) o por el gobierno (*mita*) y de la historia más reciente de las organizaciones campesinas en Limatambo, y recurriendo a su propia experiencia como trabajador de desarrollo rural, Rozas creó un «consejo comunal y vecinal» con seis delegados (tres mujeres y tres hombres) electos en asambleas públicas en cada una de las treinta y tres comunidades indígenas y en el centro, que era de población ladino en su mayoría. El nuevo consejo tomó las responsabilidades de crear un plan de desarrollo municipal, priorizar las inversiones anuales, y vigilar la gestión del gobierno.

A pesar de la oposición de los partidos políticos tradicionalmente dominantes –el APRA y Acción Popular– y de la historia del control paternalista y clientelista de los ladinos sobre la población indígena, el nuevo sistema de presupuesto participativo estimuló la participación generalizada. Hubo asambleas en cada comunidad para priorizar las obras y elegir delegados. Como las comunidades indígenas están exentas de pagar impuestos de propiedad y como el gobierno municipal tenía un presupuesto pequeño, la participación tenía que incluir también el trabajo voluntario y la donación de materiales para que las obras fueran viables. El presupuesto participativo en Limatambo logró mejoras cruciales en la infraestructura de todas las treinta y tres comunidades, incluyendo agua potable, sistemas de riego y represas, tanto como caminos de cada comunidad al centro y otros vinculando las comunidades entre sí. Y después de estar excluidos de la política y de vivir bajo relaciones esencialmente feudales con los terratenientes ladinos por siglos, los quechua-hablantes de Limatambo llegaron a ser poderosos, pero

---

<sup>11</sup> Esta sección se fundamenta en los estudios de caso de Ventura, 2004b, y Llona y Soria, 2005.

sin excluir a los ladinos, a quienes llamaron a participar en las asambleas del centro. El alcalde Rozas, además, fue electo alcalde provincial de Anta, donde se encuentra Limatambo, y allí también implementó el presupuesto participativo.

## CONCLUSIÓN

Hay otros casos peruanos donde el presupuesto participativo también fue un éxito. Estos son los de Ilo y Villa El Salvador, pero eran más fáciles de predecir. En ambos fue un partido de izquierda, la Izquierda Unida, el que implementó el presupuesto participativo. Además contaba con el apoyo de sindicatos o asociaciones populares y no enfrentaba una fuerte oposición. Asimismo, y como en la mayoría de los otros casos exitosos en Perú, estas ciudades empezaron el presupuesto participativo antes de que estuviera previsto en la ley nacional. Por lo tanto diseñaron procesos más abiertos de lo que la ley sugiere. Podemos concluir, entonces, que ni Porto Alegre, ni Brasil son los únicos capaces de profundizar la democracia a través del presupuesto participativo.

Más bien las condiciones propicias y el diseño abierto del presupuesto participativo de Porto Alegre se pueden encontrar en otros lugares, aunque no en cualquier lugar y probablemente no en la mayoría de los lugares. Sin embargo, es prometedor que aun bajo condiciones adversas el presupuesto participativo puede prosperar a veces si los reformistas buscan soluciones. Enfrentando a una oposición institucionalizada, los reformistas pueden intentar invocar costumbres participativas locales, si están disponibles, y pueden invitar a sus rivales políticos a participar. Enfrentando a un gobierno nacional centralizado, pueden solicitar el apoyo financiero de las organizaciones de ayuda internacional. Y en el nivel nacional, podrían seguir promoviendo la descentralización para proveer a los gobiernos locales con los recursos adecuados.

En todos los casos, lo más importante es hacer énfasis en que exista un diseño abierto que asegure espacios para la participación tanto de individuos como de organizaciones. Y el diseño debe asegurar que los participantes puedan experimentar un poco lo que es ejercer el poder de decisión. De esta manera, no sentirán que están perdiendo el tiempo en procesos que no los llevan a ningún lado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altman, David y Rickard Lalander (2003). "Bolivia's Popular Participation Law: An Undemocratic Democratisation Process?", en Axel Hadenius, ed., *Decentralisation and Democratic Governance: Experiences from India, Bolivia and South Africa*, Estocolmo, Expert Group on Development Issues.
- Alvarado, Arturo y Diane Davis (2004). «Citizen Participation, Democratic Governance, and the PRD in Mexico City: The Challenge of Political Transition», en Daniel Chávez y Benjamin Goldfrank, eds., *The Left in the City*, Londres, Latin American Bureau.
- Ames, Barry (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor, University of Michigan.
- Avritzer, Leonardo (2006a). «New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, n° 3, septiembre, pp. 623-637.
- Avritzer, Leonardo (2006b). «Reforma Política e Participação no Brasil», en Leonardo Avritzer y Fátima Anastasia, eds., *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Baierle, Sérgio Gregório (2008). «Whittling Down the Potential of Participatory Budgeting?», *The Governance Link*, n° 4, julio, Action Aid.
- Baiocchi, Gianpaolo (2004). «Porto Alegre: The Dynamism of the Unorganized», en Daniel Chavez y Benjamin Goldfrank, eds., *The Left in the City*, Londres, Latin American Bureau.
- Baiocchi, Gianpaolo (2006). «The Citizens of Porto Alegre: In which Marco Borrows Bus Fare and Enters Politics», *Boston Review*, marzo-abril.
- Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller y Marcelo Kunrath Silva (2008). «Making Space for Civil Society: Institutional Reforms and Local Democracy in Brazil», *Social Forces*, vol. 86, n° 3, marzo.
- Banco Mundial (2008). *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*, Washington DC.
- Centro de Assessoria Multiprofissional - CAMP. «Orçamento Participativo perde espaço na Prefeitura de Porto Alegre», *Vento Sul*, n° 13, marzo.
- Centro Internacional de Gestión Urbana - CIGU (2008). «News Briefs», *Breves de Reforzar: Reinforcing Participatory Budgeting in Latin America*, n° 8, marzo, International Center for Urban Management.
- Chávez, Daniel (2008). «Hacia la participación pasteurizada: la transición del presupuesto participativo a la gobernanza solidaria local en Porto Alegre,

- Brasil», en Joaquín Recio y Andrés Falck, eds., *Presupuestos participativos: nuevos territorios*, Málaga, Atrapasueños.
- Chavez, Daniel y Benjamin Goldfrank (2004). *La izquierda en la ciudad: participación en los gobiernos locales de América Latina*, Barcelona, España, Icaria y Transnational Institute.
- Chirinos Segura, Luis (2004). «Participación ciudadana en gobiernos regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional», en Grupo Propuesta Ciudadana, ed., *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*, Lima, Ser/Consode/Oxfam/Grupo Propuesta Ciudadana/Participa Peru/DFID/EED/USAID-Peru.
- Communities and Local Government (2008). *Participatory Budgeting: A Draft National Strategy*, marzo, Department for Communities and Local Government.
- Concejo del Municipio Libertador (1995). «Ordenanza sobre la Creación y Funcionamiento del Gobierno Parroquial», *Gaceta Municipal del Distrito Municipal*, n° 1549-A del 23 de noviembre, Caracas.
- Goldfrank, Benjamin (en prensa). *Participation, Decentralization, and the Left: Deepening Democracy in Latin America*, Pennsylvania State University Press.
- Goldfrank, Benjamin (2007a). «Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting», en Anwar Shah, ed., *Participatory Budgeting*, Washington, DC, World Bank Institute, Public Sector Governance and Accountability Series.
- Goldfrank, Benjamin (2007b). «The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation», *Comparative Politics*, vol. 39, n° 2, enero.
- Gonçalves Couto, Cláudio (1995). *O desafio de ser governo: O PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Harnecker, Marta (1993). *Brasil - São Paulo: una alcaldía asediada*, La Habana, Mepla.
- Hofmann, Renata (2002). *Estudio de caso en los municipios de Curahuara de Carangas y Tarabuco sobre «Empoderamiento y lucha contra la pobreza»*, La Paz, Ayuda Obrera Suiza, Programa de Apoyo a la Democracia – Padem.
- Keck, Margaret (1992). *The Workers' Party and Democratization in Brazil*, New Haven-Londres, Yale University Press.
- Krekeler, Jorge, David Quezada y Oscar Rea (2003). «Planificación participativa municipal: apuntes sobre el contexto boliviano», en Red Nacional de Participación Ciudadana y Control Social, ed., *Memoria del Seminario Internacional «Presupuestos Participativos en el contexto boliviano»*, Quito, UN-Habitat.

- Llona, Mariana y Laura Soria (2005). «Presupuesto participativo: alcances y límites de una política pública», *Revista Actualidad Económica*, julio.
- López Maya, Margarita (2008). «Caracas: The State, Popular Participation and How to Make Things Work». Presentado en la conferencia «The Popular Sectors and the State in Chavez's Venezuel», Yale University, enero.
- López Ricci, José y Elisa Wiener Bravo (2004). «Planeamiento y el presupuesto participativo regional 2003-2004: enfoque de desarrollo, prioridades de inversión y roles de los 'Agentes participantes'», *Cuadernos Descentralistas*, n° 11, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.
- Luna, Juan Pablo (2007). «Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay», *Latin American Politics & Society*, vol. 49, n° 4, invierno.
- Mainwaring, Scott (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Manor, James (2006). «Renewing the Debate on Decentralization», *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 44, n° 3, noviembre, pp. 283-288.
- Marquetti, Adalmir y Duilio Bêrni (2006). «Democracia Participativa, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos municípios gaúchos». Presentado en el Terceiro Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre.
- O'Dwyer, Conor y Branislave Kovalčík (2007). «And the Last Shall be First: Party System Institutionalization and Second-Generation Economic Reform in Postcommunist Europe», *Studies in Comparative International Development*, vol. 41, n° 4, invierno.
- Ortega Hegg, Manuel (2003). «La conversion de un 'canal formal' en un 'espacio real' de participación social», en Ricardo Córdova y Leslie Quiñónez, eds., *Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica*, San Salvador, Fundaungo.
- Pineda Gadea, Claudia (2003). *Condiciones del marco nacional para los procesos de preparación participativa de presupuestos municipales en Nicaragua*, Managua, World Bank Institute.
- Power, Timothy (2000). *The Political Right in Postauthoritarian Brazil: Elites, Institutions, and Democratization*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Puente Alcaraz, Jesús y Luis Felipe Linares López (2004). «A General View of The Institutional State of Decentralization in Guatemala», en Joseph Tulchin y Andrew Selee, eds., *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington, DC, Woodrow Wilson Center.

- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Schönwälder, Gerd (2002). *Linking Civil Society and the State: Urban Popular Movements, the Left, and Local Government in Peru, 1980-1992*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Selee, Andrew y Joseph Tulchin (2004). «Decentralization and Democratic Governance: Lessons and Challenges», en Philip Oxhorn, Joseph Tulchin y Andrew Selee, eds., *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*, Washington DC, Baltimore-Londres, Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg y Anja Röcke. 2008. «Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, n° 1, pp. 164-178.
- Teixeira, Ana Claudia Chaves, Maria do Carmo Albuquerque (2006). «Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático», en Dagnino, Olvera, y Panfichi, eds., *A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina*, São Paulo-Campinas, Paz e Terra/Unicamp.
- Vázquez, Tabaré (2005). «Discurso íntegro del presidente Tabaré Vázquez en el acto realizado en el Palacio Legislativo», [www.observa.com.uy/Obuscar/notaarchivo.aspx?id=29432](http://www.observa.com.uy/Obuscar/notaarchivo.aspx?id=29432). Consultado el 2.3.2005.
- Ventura Egoávil, José (2004a). *Estudio de caso: Huaccana-Chincheros*, Lima, World Bank Institute.
- Ventura Egoávil, José (2004b). *Estudio de caso: Limatambo-Cuzco*, Lima, World Bank Institute.
- Von Mettenheim, Kurt y James Malloy, eds. (1998). *Deepening Democracy in Latin America*, Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- Wampler, Brian (2007a). «Can Participatory Institutions Promote Pluralism? Mobilizing Low-Income Citizens in Brazil», *Studies in Comparative International Development*, vol. 41, n° 4, invierno, pp. 57-78.
- Wampler, Brian (2007b). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- World Bank Institute (2004a). *Condiciones del marco nacional para los procesos de preparación de presupuestos subnacionales en Guatemala*, Guatemala, World Bank Institute.

World Bank Institute (2004b). *Experiencias de participación cívica en políticas y procesos de preparación de presupuestos municipales en Curahuara de Carangas*, La Paz, World Bank Institute.

Zakaria, Fareed (2003). *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York, Norton.

Zibechi, Raúl (2008). «La descentralización participativa cumple 15 años», *Brecha*, 13 de agosto.

# LA REACTIVACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ARTICULANDO NUEVAS REDES DE RELACIÓN POLÍTICA\*

Asier Blas\*\*

*La democracia liberal se asienta en estructuras pensadas hace más de un siglo. Desde entonces las sociedades han cambiado, pero el modelo democrático sigue siendo el mismo. Hay un punto de inflexión en 1989 con la puesta en marcha del presupuesto participativo de Porto Alegre. La idea de crear un cuarto poder, el ciudadano, traspasa las fronteras.*

## INTRODUCCIÓN

Entre los politólogos que estudian el estado de la democracia representativa está extendida una visión bastante negativa del modelo actual (Dahl, 1999; Linz y Stepan, 1987; Manin, 1998; Sartori, 1998, etc.). Día a día los espacios deliberativos públicos han ido progresivamente desapareciendo para dejar paso a la política-espectáculo, que trata a los ciudadanos como meros consumidores pasivos (Sartori, 1998). Por ello, cada día presenciamos el espectáculo de cómo los medios de comunicación tienen cada vez mayor capacidad de marcar la agenda política a los partidos.

---

\* El documento fue presentado en el 21º Congreso Mundial de Ciencias Políticas efectuado en Santiago de Chile, 12 al 16 de julio de 2009, junto con Zesar Martínez. Posteriormente fue revisado y corregido por el autor para los propósitos de este libro.

\*\* Profesor y Secretario Académico Irakaslea eta Irakaskuntza idazkaria Politika eta Administrazio zientzien saila, Dpto. de Ciencia Política y de la Adm. Euskal Herriko Unibertsitatea, Universidad del País Vasco.

Estas tendencias se unen a los problemas de legitimación que tienen los procesos de decisión política en este modelo de democracia. Como resultado, la adhesión que suscita la democracia representativa no está en su mejor momento. Su legitimación se sostiene básicamente por la visión de que es entre todos los sistemas conocidos el que menos daños produce (como Churchill explicó); sin que ello quiera decir que se pueda definir como «buen régimen». Las principales críticas se basan en su pobre naturaleza democrática y los problemas de rendición de cuentas a los representados. A menudo se señala que los ciudadanos votan cada cuatro años para que acto seguido los políticos olviden sus opiniones y deseos. En esta línea, además, existe una percepción generalizada de que las instituciones y la clase política que la gestiona son extremadamente permeables a las influencias de diferentes élites y grupos de presión (especialmente económicos) y, en consecuencia, se muestran lejanas e inaccesibles para el/la ciudadano/a corriente, resultando ello en uno de los motivos de la cada vez mayor desconexión entre representantes políticos y ciudadanía.

Ante esta crítica, los defensores de la democracia representativa señalan la eficacia de esta y los problemas para desarrollar una democracia directa. Hablan de lo posible (orden), y de lo que no es posible (anarquía). De hecho, no es una nueva la tensión y discusión político-ideológica entre participación y representación, entre deliberación democrática y elección democrática de los decisores (Sousa Santos, 2003:8).

A pesar de ello, es innegable la existencia de cierto desasosiego democrático entre la población; aquel que critica la lejanía de la ciudadanía de los procesos decisorios. En concordancia con esta línea de pensamiento, se ha extendido la idea de que los procesos electorales son insuficientes para plasmar las actitudes y preferencias de los ciudadanos. Así pues, desde diferentes agentes sociales, políticos y universitarios se está planteando que la participación ciudadana puede ser una estrategia regeneradora para la crisis democrática. La lógica es bien sencilla, existirá más democracia cuantas más personas participen en la deliberación y posterior toma de decisiones de las distintas políticas públicas que les afectan.<sup>1</sup>

Los motivos para impulsar la participación son varios; entre otros, se dice que interesa poner en marcha y/o apoyar procesos de participación

---

<sup>1</sup> Como veremos más adelante, en nuestro caso no podemos llegar a compartir totalmente esta afirmación.

ciudadana porque redundan en una mayor legitimidad política, un sistema más eficaz, una ciudadanía más responsable, una democracia más plena, una mayor igualdad y una mejor defensa de los intereses generales. Poco a poco este discurso de las ventajas se ha convertido en exitoso. Por ello, en las últimas dos décadas se han abierto nuevos espacios para la participación ciudadana en varios países del mundo. Cada vez son más los agentes civiles que están tomando parte en los procesos de políticas públicas. De la misma manera, cada vez son más los ayuntamientos que están institucionalizando figuras para impulsar la participación, y junto a las experiencias que se están generando alrededor de estas, todas dan como resultado la oportunidad política y administrativa de reforzar la democracia. Pero ¿en qué sentido? ¿Qué objetivo buscan las experiencias que impulsan la participación ciudadana?

Con la intención de organizar las diferentes sensibilidades al respecto, a continuación presentamos una tipología (Blas e Ibarra, 2006) que pretende distinguir entre la combinación de los diferentes niveles de participación acumulativos<sup>2</sup> y la intencionalidad subyacente:

1<sup>er</sup>. nivel. La participación entendida como cosmética. Se utiliza la participación para legitimar decisiones ya adoptadas anteriormente o para debilitar la crítica social (para desactivar la movilización).

2<sup>o</sup> nivel. La visión populista de la participación. El poder hace algo más que un ejercicio de cosmética. Son dos las razones principales que reúne este enfoque, la primera es seguir la idea de la prevención de conflictos. Así si hay alguna sospecha de que pueda surgir un conflicto en torno a alguna decisión, se utilizan mecanismos de participación de forma proactiva. Y la segunda es utilizar esos mecanismos para reforzar visiones políticamente incorrectas, populistas y de fácil promoción entre la población. Esto ocurre sobre todo cuando la opción-decisión que le gustaría tomar a los gobernantes no es políticamente correcta, pero saben que es fácil su aceptación mayoritaria por el carácter populista. Por ello (como la corrección política lo impide), saltan su escaso margen de maniobra impulsando un mecanismo de participación ciudadana que deje el peso de la decisión sobre las espaldas de la ciudadanía.

---

<sup>2</sup> Con «acumulativo» se quiere subrayar que cada nivel recoge, además de sus propias particularidades, parte de las características y de la intencionalidad de los niveles inferiores.

3<sup>er</sup>. nivel. La participación como herramienta para lograr una mayor eficacia. El objetivo es mejorar la gestión administrativa: impulsando políticas de descentralización (para lograr una mayor proximidad con la ciudadanía); buscando la transparencia administrativa; recogiendo la opinión de la sociedad; haciendo entender y aprender (proceso pedagógico) los trámites administrativos; impulsando vías efectivas para impulsar los procesos (in)formativos; etc. Realmente se pretende que la participación ciudadana ayude en las tareas descritas. Desde esta perspectiva se piensa que el control social de la administración es saludable, y se ensalza la rendición de cuentas (*accountability*). Esto en muchos casos demanda una reforma administrativa. Y por lo tanto, aparece muy ligado a las tendencias de nueva gestión pública (*new public management*).

4<sup>o</sup> nivel. La participación para la co-gestión. Sería el paso siguiente a la anterior gestión administrativa. Aquí se conducen varios programas públicos y políticas públicas conjuntamente entre la administración y la sociedad. En este caso, con base en la co-gestión participativa se pretende competir contra el sector privado; así pues, el peso del mercado se relativizaría por la participación. Las decisiones no han de estar en manos de los intereses del mercado, sino en manos de los ciudadanos. Del mismo modo, ante la privatización, se propone la gestión participada entre la sociedad y el Estado para competir con la economía privada.

5<sup>o</sup> nivel. La participación para la transformación social. Admitiendo los cambios que buscan el tercer nivel y el cuarto, pretende llegar aún más lejos para lograr cambios en profundidad en la distribución de recursos públicos a través del instrumento de la participación. Así se busca impulsar la transformación social, cultural, económica y política para dar la vuelta al orden social imperante utilizando como una herramienta la participación de la población. Es en este nivel donde pueden enmarcarse los presupuestos participativos de Porto Alegre, el inicio de una experiencia latinoamericana de participación ciudadana que se exportó a Europa.

## UN VIAJE DE AMÉRICA LATINA A EUROPA

En las elecciones municipales de 1988 en Brasil se marcó un punto de inflexión: fueron 36 los ayuntamientos (Sao Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte...) donde el Partido de los Trabajadores (PT), coaligado con dife-

rentes grupos de izquierda logró la victoria; gracias a esto, en todos ellos se abrieron procesos participativos. En poco tiempo Porto Alegre se convirtió en un símbolo gracias a la experiencia de presupuesto participativos.

El presupuesto participativo, además de ser un proceso abierto a toda la ciudadanía, tenía otros tres elementos innovadores: las decisiones que se adoptaban eran vinculantes (gracias al compromiso del ayuntamiento); el ámbito de trabajo eran los presupuestos en su integridad (superando la sectorialización típica en los casos de participación ciudadana europeos, normalmente restringida a los sectores de la cultura y el ocio en general), y por último, todo el proceso era dirigido por una perspectiva transformadora que buscaba favorecer a los débiles de la sociedad impulsando políticas socialistas de redistribución. Por eso era diferente la experiencia de Porto Alegre comparada con las habidas hasta entonces. Eran muchos los elementos innovadores de esta ciudad, entre otros su tamaño de más de un millón de habitantes, con lo que ello conlleva de compromiso y capacidad para la descentralización.

Ubiratán de Souza (Tarso y De Souza, 1998) escribía que la principal riqueza del presupuesto participativo es la democratización de la relación del Estado con la sociedad, la creación de una esfera pública no estatal, donde la sociedad puede controlar al Estado. Y al hablar del mecanismo, decía que se trata de un proceso de democracia directa generada en una esfera no estatal. Donde la sociedad instituye un proceso de cogestión de la ciudad como mecanismos de control social sobre el Estado. Es decir, presupuesto participativo como un espacio de control del poder, de participación en este, y todo ello de manera autónoma respecto al Estado. Sería una forma diferente de poder, no tiene nada que ver con los tres poderes del Estado; sería quizás uno nuevo, el cuarto.

En poco tiempo, la izquierda dio la espalda a los países del socialismo real para centrar su mirada en Porto Alegre. Esta experiencia demostró que era posible construir algo alternativo a las recetas neoliberales, que había opciones para construir algo diferente, y esta nacía de lo local, de lo más cercano, de la base. Ahí se dio inicio a un viaje ideológico desde Latinoamérica a Europa.

Porto Alegre fue la primera en poner en marcha los presupuestos participativos, pero no la última: en 1990 Montevideo fue la segunda gracias a la victoria del Frente Amplio en las elecciones municipales; después se fueron uniendo más ciudades brasileñas y latinoamericanas. Para la segunda

mitad de la década de los noventa y principios del siglo XXI comenzaron a desembarcar en Europa. Ciudades francesas de tamaño medio (Nanterre, Saint-Denis...), alguna portuguesa y bastantes españolas (Córdoba, Puente Genil, Rubí, Las Cabezas de San Juan...) miraban el modelo de Porto Alegre y de la mano de gobiernos de izquierda intentaban trasladar la experiencia a sus municipios.

La izquierda cambiaba sus claves ideológicas, si hasta entonces lo importante era la macropolítica, a raíz de Porto Alegre se giró la atención hacia la micropolítica. Había pocas certezas, y por ello las dudas se amontonaban. La vida cotidiana de las personas era lo primordial; y por ello había que estar preparados para nuevas recetas. El camino había que inventarlo, improvisarlo. En este sentido, la experiencia de los presupuestos participativos se puso en marcha en 1989, y después ha sido el símbolo de todos esos municipios que han hecho el esfuerzo de abrir los procesos de decisión a los ciudadanos. Si antes se habían hecho varios intentos, fue Porto Alegre el que difundió al mundo la reivindicación de otra democracia posible. Desde entonces, esa bandera se ha extendido a gran parte de la izquierda latinoamericana. El nivel administrativo local se ha convertido en un espacio de actuación imprescindible para la nueva izquierda postautoritaria que ha hecho una fuerte apuesta por la profundización y radicalización democrática (Chávez y Goldfrank, 2004).

En este contexto, las luchas culturales han adquirido una gran importancia, y por ello la izquierda presenta un proyecto contracultural que va más allá de lo que eran las listas cerradas de objetivos y peticiones. Es una cultura política que se encuentra fuera de la lógica del Estado y del mercado, y tiene como base la reivindicación firme de la democracia, tanto en el espacio político como en el social y económico. Ante la privatización del Estado y ante la estatización de la sociedad, se está proponiendo la democratización del Estado y de la sociedad (ibíd.).

Quizás la experiencia que mejor ha recogido esta idea y que la ha simbolizado ha sido el presupuesto participativo, una herramienta de democracia participativa que combina democracia directa y representativa, a través de lo cual permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos, generalmente sobre el presupuesto municipal. Boaventura de Sousa Santos (2003) señala que «Es una iniciativa urbana orientada hacia la redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables, a partir de los medios de la democracia

participativa». La idea de justicia social la deja también meridianamente clara Genro Tarso (alcalde de Porto Alegre 1993-1997 y 2001-2002) al señalar que «este nuevo centro de decisión, que incidió directamente sobre el carácter y la oportunidad de las inversiones públicas, resultó fundamental para generar distribución de renta y contribuir a la socialización de la política» (Tarso y De Souza, 1998). Pero además, en palabras de Ubiratán de Souza –responsable del presupuesto participativo de Porto Alegre durante varios años– el presupuesto participativo supone «la democratización de la relación del Estado con la sociedad [...] y la creación de una esfera pública no estatal, donde la sociedad puede controlar al Estado» (ibid.). Esta perspectiva democratizadora y de nueva concepción de las relaciones va más allá de la transformación de las relaciones Estado-sociedad; ya De Souza señala que también sirve para «tensionar» al propio Estado, colocándolo al servicio de los intereses populares.

Una vez que el mecanismo se reveló como eficaz, el proceso de expansión superó barreras ideológicas y fronteras. Si en un primer momento en el contexto de crisis de la izquierda el viaje ideológico fue importante, ya en el siglo XXI su expansión era impulsada por criterios de eficacia e innovación administrativa. Uno de los primeros organismos internacionales en elogiar al presupuesto participativo fue el Banco Mundial en 1993. Años más tarde, en Estambul, Porto Alegre fue seleccionada como una buena práctica por el programa de Gestión Urbana de la ONU (Habitat II), abriendo definitivamente la puerta a su expansión mundial por encima de ideologías y con base, en gran parte, en su éxito como buena práctica de gestión en el nivel municipal. En Europa este éxito se materializa incluso en el nivel comunitario: la Unión Europea ha financiado proyectos de intercambio y emulación a través de su red número nueve en el programa de cooperación URB-AL.

## LA PARTICIPACIÓN

### LOS AGENTES DE LA PARTICIPACIÓN

Conviene aclarar algunas ideas básicas sobre lo que entendemos por participación ciudadana. Básicamente, hay tres tipos de agentes que pueden participar en la elaboración e implementación de la agenda y las políticas

públicas. El centro del sistema lo ocupan los partidos políticos, que son los representantes de la ciudadanía en las instituciones y los encargados de la elaboración del *corpus* normativo y legislativo, marco en el cual eligen y controlan el Gobierno. Son ellos los responsables de elaborar las políticas públicas y dirigir su implementación.

También están los grupos de presión. Estos son representantes y/o portadores de intereses legítimos de carácter particular o colectivo, pero nunca del interés general. Suelen tener un acceso privilegiado a los círculos de poder a través de contactos personales y capacidad de influencia económica, social y política. Y si no tienen esa capacidad, su labor va encaminada a lograrla. Su repertorio de participación es básicamente informal; esa participación puede formalizarse en consejos y mesas de negociación, pero suelen tener un peso muy pequeño en comparación con las herramientas participativas informales. Los consejos –económicos y sociales, etc.– adoptan pocas decisiones, funcionan más bien como espacios de encuentro entre los grupos de presión y las instituciones que confirman la influencia que tienen en el ámbito informal.

Por último, está la ciudadanía y los movimientos sociales. La diferencia con un grupo de presión es que, por regla general, estos agentes son portadores de intereses de carácter general o generalista, no particular. Históricamente, se han valido de la movilización y la protesta para acceder a una confección de la agenda y un diseño de las políticas públicas que excluía su participación. Es en las últimas décadas –y especialmente los últimos años– cuando algunas instituciones, especialmente locales, han abierto canales formales de participación para la ciudadanía y los movimientos sociales, permitiendo de esta manera que se visibilice una mayor diversidad de discursos.

Claro está que la realidad es más compleja. Podemos encontrar grupos de presión, incluso movimientos sociales, que participan en negociaciones más o menos públicas sentándose en mesas con los responsables políticos. Los hay también que sencillamente participan a través de declaraciones públicas, movilización y reivindicación social. Además, ambas formas de participación no son para nada excluyentes, se puede tomar parte de una negociación y, a la vez, movilizarse en la calle para mejorar la capacidad de influencia.

Tabla 1  
**Repertorios de participación de los agentes**

	<b>Grupos de presión</b>	<b>Partidos políticos</b>	<b>Ciudadanía y movimientos sociales</b>
Repertorio de participación informal	Acceso privilegiado a círculos de poder a través de contactos personales, y capacidad de influencia económica, social y política	Negociaciones y acuerdos extra institucionales entre partidos	Movilización y protesta
Repertorio de participación formal	Consejos y mesas de negociación	Elecciones: a través de ellas son elegidos para representar a la ciudadanía en el poder. Plenos de ayuntamiento, comisiones, etc.	Mecanismos de participación ciudadana

Fuente: elaboración propia.

Con base en lo explicado, se podrían distinguir los siguientes tipos de participación:

- a) Participación restringida informal. Normalmente cerrada, sin accesibilidad universal y/o materializada en el ámbito privado (reuniones/encuentros/negociaciones...). Esta es la que más a menudo han utilizado los grupos de presión.
- b) Participación ampliada informal. Con voluntad de abrirla, más o menos informal y/o materializada en el ámbito privado (reuniones/encuentros/negociaciones...). Suele darse cuando un gobierno tiene voluntad de ampliar la participación a colectivos y grupos que han estado históricamente excluidos, pero para ello no utiliza ninguna metodología concreta. Se reproducen las formas que se señalan en la participación restringida informal.
- c) Participación restringida formal. Normalmente cerrada, sin accesibilidad universal y/o materializada en el ámbito público (la concepción clásica de los consejos asesores etc.). Se trata de la constitución formal de mecanismos de participación ciudadana en la que normalmente los agentes que participan lo hacen a través de una invitación cursada por el equipo de gobierno, que es el que controla la agenda, la convocatoria y el desarrollo de este espacio participativo, donde suelen interactuar varios actores a la vez (tejido asociativo, personal técnico, clase política...).

- d) Participación ampliada formal. Abierta a la ciudadanía interesada. Formalizada y materializada en el ámbito público (participación ciudadana: presupuestos participativos, desarrollo comunitario...). Se trata de una participación que suele buscar en una primera instancia empoderar a la ciudadanía para luego poder articular un espacio de deliberación entre los diferentes actores implicados. Su carácter es inminentemente abierto para toda persona interesada en participar en el proceso.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ACCESO A LOS CÍRCULOS DEL PODER

¿Qué queremos decir con participar? Se trataría de «estar presente en, ser parte de, ser tomado en cuenta por y para, involucrarse, intervenir en, etc. Participar es incidir, influir, responsabilizarse. La participación es un proceso que enlaza necesariamente a los sujetos y los grupos; la participación de alguien en algo, relaciona a ese uno con los otros también involucrados. Ser participante implica ser coagente, copartícipe, cooperante, coautor, corresponsable» (Giménez, 2002). Incorporable a unos mecanismos o procesos para asumir de forma colectiva y consciente un papel de sujetos o agentes activos en el devenir de nuestra convivencia colectiva. Pero, además, es también un proceso de formación y aprendizaje en el diálogo plural y la búsqueda de acuerdos para definir políticas que responden a los intereses colectivos.

Atendiendo la definición de participar que hemos visto, es innegable que hay mucha gente y colectivos que participan en las instituciones. Siempre hay participación. Participa la clase empresarial cuando hace llegar sus opiniones y posiciones a las y los responsables políticos/as, y lo hace igualmente la ciudadanía, organizada o a título individual, cuando se moviliza y exige soluciones a los problemas. El problema estriba en la diferente capacidad de influencia de unos y otros. Así, cuando el sistema político prima la participación de los grupos de presión, no hace sino ahondar en el desequilibrio de acceso a la negociación con el poder, empodera (fortalece) aún más a los grupos de presión y desempodera (debilita) a la ciudadanía.

Por ello es necesario tomar conciencia de la necesidad de que todos los discursos presentes en un tema tengan acceso al debate, y de que todos tengan al menos capacidad para hacer conocer sus propuestas y que sean valo-

radas. Este no es más que uno de los principios básicos de la democracia y el liberalismo, la igualdad de oportunidades, en este caso aplicada a la idea de acceder a poner en conocimiento de las instituciones y la sociedad todos los discursos e intercambiar opiniones (como mínimo). Pero, como bien sabemos, en la vida real la igualdad de oportunidades en nuestras sociedades no existe. Hay personas con gran capacidad de influenciar y las que no tienen capacidad de presionar, integrados/as y marginados/as, asimetrías según el sexo, la renta, la lengua, la procedencia de origen, etc., y los centros de decisión política y el funcionamiento de la administración tienden a ser más mediatizados por los privilegiados. Es decir, la Administración constantemente favorece a unos colectivos con sus acciones sobre otros. Es aquí donde se encuentra una de las claves. La Administración puede ayudar a aproximarnos a la igualdad de oportunidades en capacidad de influenciar en las políticas públicas que se acuerdan y llevan a cabo en las administraciones públicas.

Al fin y al cabo, es conveniente que las instituciones públicas, además de buscar la legitimación a través de los resultados (las políticas que se aplican), logren también una legitimación social por procedimientos que podría incluir una manera más abierta de gobernar, abriendo espacios de deliberación, toma de decisión y gestión menos burocráticos y más participados por la comunidad. Para lograrlo se deberían favorecer e impulsar diferentes medidas organizadas, en tres niveles:

1. Favorecer la visualización de todos los discursos. Una vez que un discurso se visibiliza automáticamente tiene una influencia, tanto para apropiarse de él como para negar su validez o para integrar ciertos aspectos en el dominante. Para esta labor de ayudar a visualizar, las administraciones podrían impulsar diferentes iniciativas en torno a dos tipos de medidas. Por una parte facilitar recursos económicos, sociales y formativos a las asociaciones y movimientos sociales de colectivos y personas que tienen un discurso con escaso impacto en las instituciones (promoviendo incluso en el seno de estas la democratización y la extensión de la democracia participativa) para fortalecer estas organizaciones y que así puedan actuar como actores relevantes en el nivel social y ser interlocutores de la administración pública. Y por otra, impulsar la presencia de ciudadanos particulares en diferentes foros y espacios de participación ciudadana.

2. Impulsar espacios de interlocución que favorezcan un mejor flujo de la información. Es decir, facilitar el acceso de todas las personas a los círculos de poder. Las formas de materialización pueden ser muy diversas. La creación de diferentes mecanismos participativos es una forma de posibilitar el acceso a los lugares donde se toman las decisiones, donde la información va a ser más exhaustiva, se controlarán las acciones del poder político-administrativo y se entablará una interlocución directa. Es de rigor señalar aquí que es importante que las administraciones públicas aseguren una presencia de las personas más excluidas a la hora de intervenir en los debates y en la elaboración de políticas públicas. La Administración ha de buscar que estén todos los discursos presentes (hacer el esfuerzo, al menos, de intentarlo).
3. Asegurar una capacidad de influir/impactar en las políticas públicas. Dotar a los espacios participativos generados de una función que vaya más allá de la meramente informativa, en la que se le dé a la ciudadanía capacidad de influir realmente en la toma de decisiones e incluso, por qué no, se les reconozca el derecho a codecidir.

#### LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS FUNCIONES

En cuanto a los espacios de participación ciudadana, estos pueden desarrollarse de distintas maneras. Hablamos de participación ciudadana autónoma y autogestionada cuando esta se ejerce al margen de las instituciones y sin intencionalidad de impactar en la elaboración de las políticas públicas que estas hacen –por ejemplo, ocupación y rehabilitación de pueblos abandonados, pero también gestión cooperativa de servicios de interés general–. Hablamos de participación ciudadana contra la institución cuando la población se moviliza para detener o imposibilitar una determinada decisión o proyecto –por ejemplo, el TAV o el Pantano de Itoiz\*–. Hablamos de participación ciudadana ante la institución cuando la movilización o protesta reclama la apertura de un proceso de debate y deliberación ciudadana sobre

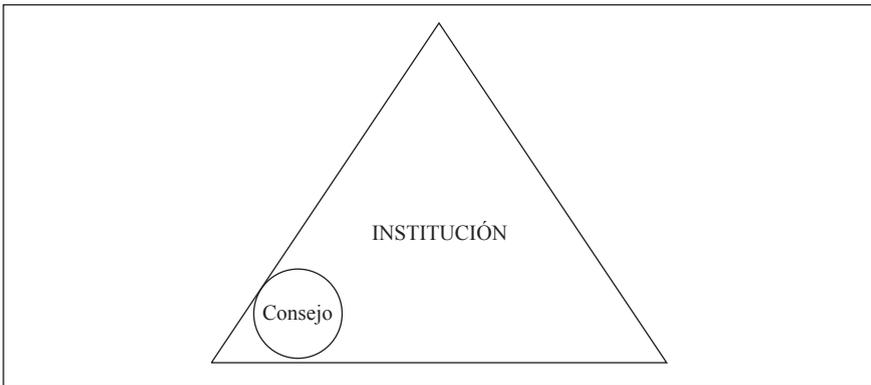
---

\* Se trata de dos obras públicas del gobierno de Navarra: el corredor ferroviario por donde circulará el tren de alta velocidad (TAV) que unirá esta región con el resto de la red española de alta velocidad, y el embalse de Itoiz, obra hidráulica cuya construcción afectó tres reservas naturales y dos Zonas de Especial Protección de Aves. Ambos proyectos fueron objeto de controversias, así como de fuerte oposición de grupos ambientalistas y ecologistas, entre otros. N. del Cendes.

la formulación de una política pública y eventualmente solicita entrar en una negociación que tenga en cuenta los resultados de esa deliberación –por seguir con el ejemplo, el caso de la plataforma a favor de un «tren social» del País Vasco\*–. Y hablamos de participación ciudadana con la institución cuando se tienden puentes estables de relación y colaboración entre ambas partes, pero respetando la autonomía de cada parte; un plan comunitario o unos presupuestos participativos pueden atender a este esquema. Finalmente encontramos la participación ciudadana en la institución, que sería aquella que se lleva a cabo dentro la propia institución (que es la que controla, regula el mecanismo y dinamiza el mecanismo), un ejemplo sencillo sería un consejo consultivo del cualquier municipio. Desde el punto de vista institucional, atañen las dos últimas.

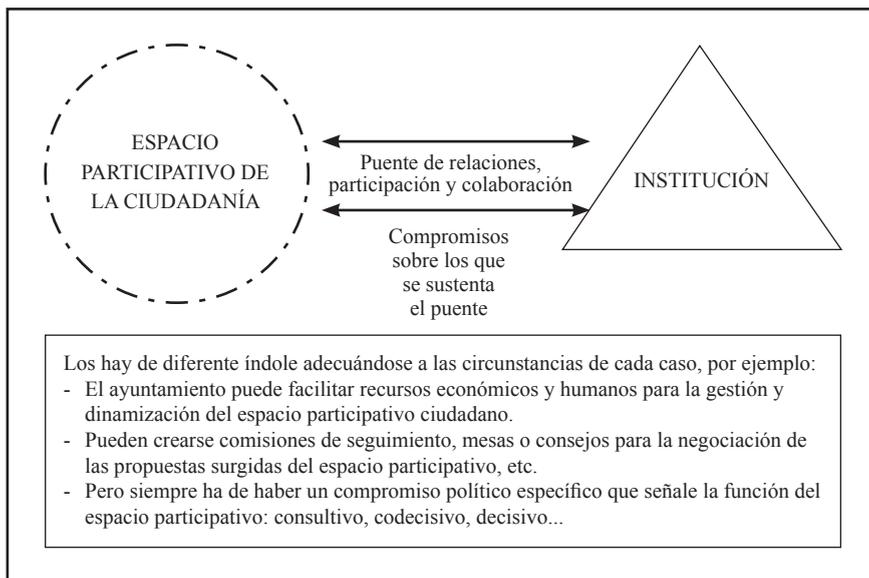
Pensamos que tanto el modelo de participación *en* la institución como el que propugna hacerlo *con* la institución pueden ser validos según las circunstancias. Aunque como regla general diremos que la participación en la institución puede ser más dirigida a subsanar los déficits de la democracia representativa con respecto a una temática o un colectivo de gente, y en cambio, la participación con la institución tiende a promover más un empoderamiento de la ciudadanía en general, buscando para ello una mayor capacidad de impacto en las políticas públicas.

### Participación EN la institución



\* Red por un Tren Social, integrada por organizaciones ecologistas, sindicales y políticas; propone un «tren social» (velocidad convencional, tarifas asequibles, más conexiones, más adaptado a necesidades de la ciudadanía) como alternativa al TAV en el País Vasco. N. del Cendes.

### Participación CON la institución



Finalmente, la cuestión central de la participación es si esta es realmente efectiva, si tiene un impacto real en el diseño e implementación de políticas públicas o si, por el contrario, tiene un carácter simbólico. Pues al fin y al cabo el simple hecho de ofrecer una estructura participativa no favorece una toma de decisión democrática si no se informa e impulsa un debate con el trasfondo de un compromiso múltiple de que el proceso de trabajo tendrá un impacto relevante y efectivo en las acciones a desarrollar. Por ello es muy importante distinguir la función de la participación. Son cinco las que distinguimos y las ordenamos atendiendo a una lógica lineal (o piramidal) de acuerdo con el nivel de implicación y compromiso que se le pide a la ciudadanía. Veámoslas más detenidamente:

1. La función informativa propiamente no sería una función participativa en el sentido más estricto, pero al ser considerada por diferentes instituciones y estudiosos como una forma de participación, la mencionamos. Cuando hablamos de la función informativa, esta puede circular en dos sentidos: ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad, y descendente, desde los responsables públicos hacia los ciudadanos. Finalmente se ha de reseñar que la información es una condición ne-

cesaria para hacer participación, sin información no hay participación. Pero a la vez, la información sola no es suficiente para ser considerada participación.

2. La función consultiva. Los participantes expresan su opinión, la debaten con los representantes municipales, y buscan el entendimiento y si es posible el acuerdo (concertación). Aunque siempre queda claro que la función del espacio participativo es la de aconsejar en la consulta a través de un proceso de reflexión colectivo. A menudo se confunde la función consultiva con la de participación. Para que exista consulta es necesaria una interrelación entre las instituciones y la ciudadanía. Un espacio donde haya diálogo.
3. La codecisiva. Además del proceso que se da en la consultiva, existe un compromiso político de que salga adelante un acuerdo compartido entre los diferentes actores; evidentemente el poder político tiene capacidad de veto formal, pero si se ejerce es para intentar una nueva negociación. De todas maneras, hay otras fórmulas para superar los estancamientos en las negociaciones, como por ejemplo refrendar acuerdos en referendo o plantear consultas populares para adoptar una última decisión, como final de un proceso de participación ciudadana.
4. La función de decisión. Esta resulta más propia de la democracia directa que de una democracia representativa orientada a impulsar la participación ciudadana. El fin del mecanismo es decidir, deliberar y acordar; ocurre más en las funciones consultivas y de codecisión. Por ello propicia, normalmente, una participación más sostenida en el tiempo y con una clara finalidad pedagógica. Un ejemplo son los referendos vinculantes (por ley o compromiso del partido en el poder) o los jurados ciudadanos. Sin embargo, la función de decisión puede encontrarse en algunas circunstancias en que no se privilegia la intención pedagógica; así, puede aparecer como momentos de cierre de la deliberación y búsqueda de acuerdos dentro de procesos más amplios revestidos de funciones consultivas o codecisivas.
5. Y finalmente, en cuanto a la cogestión, los participantes asumen responsabilidades de la gestión e implementación. En este caso, lo más probable y conveniente (salvo excepciones que justifica cada experiencia concreta) es que exista un desequilibrio en las responsabilidades del proceso de cogestión entre la administración y la sociedad civil. La participación de la ciudadanía y su papel han de estar muy bien delimitados, de lo

contrario lo más probable es que estemos ante delegación de quehaceres públicos en manos de la ciudadanía y/o asociaciones; lo cual no conlleva exactamente una mayor democratización de la res pública, pues estos casos pueden convertirse y actuar como espacios que privilegian a unos/as ciudadanos/as sobre otros/as (sin democratizar el acceso).

#### LA CIUDADANÍA COMO PROTAGONISTA

En los espacios de participación se puede hacer una distinción entre específicos (para un colectivo, grupo, temática etc.) y comunes. En los comunes toda la ciudadanía tiene el derecho a participar, la visión es general. Pero además, también consideramos necesario que se creen espacios de participación ciudadana para colectivos de personas concretos que así lo demanden y/o necesiten para iniciar el proceso de empoderamiento. En especial cuando desde la Administración se ponen en marcha políticas públicas específicas dirigidas a estos colectivos (discapacitados, inmigrantes, gitanos...). El desarrollo de programas específicos y generales necesita incorporar la visión de los afectados cuando sean destinatarios especialmente, aunque no exclusivamente, pues de esta manera se superará la mera percepción como beneficiarios y receptores de ayudas, y podrán sentirse protagonistas de los procesos. Ellos y ellas son los que aportan la solución; es una cuestión de reconocer, dignificar y poner en valor el conocimiento y trabajo que hacen.

Este es básicamente el paradigma que esconde todo discurso que impulse y apueste por la participación ciudadana. El Estado y sus diferentes brazos ejecutores, las administraciones públicas, no pueden seguir siendo y actuando en la filosofía asistencial, en la que son proveedores de servicios y en general los portadores de soluciones gracias a su sabiduría técnica y capacidad económica. En este esquema la ciudadanía no es más que el objeto (el cliente) de las actuaciones administrativas, es la ciudadanía la receptora y destinataria. En el nuevo paradigma de la participación ciudadana se pretende todo lo contrario, los y las ciudadanas son los/as protagonistas, las y los sujetos de las políticas públicas.

En este sentido es un salto importante el pensar que las ciudadanas y los ciudadanos no son objeto de las políticas públicas sino sujeto. Como lo sostiene Jesús M. Migallón (2005), «dar la primacía a las personas,

reconocer el protagonismo de la gente, implica superar la visión y percepción de las personas como objetos y considerarlo como sujetos activos, lo que exige reconocimiento, la legitimación y la superación de la visión y de las actitudes asistencialistas».

## PARTICIPACIÓN Y DELIBERACIÓN: LA DIMENSIÓN CULTURAL

En los últimos años se está expandiendo la idea de que mientras mayor sea la participación en la toma de decisiones, más probabilidades hay de que se adopten políticas de «consenso». Habría que aclarar al respecto que la participación en sí no conlleva una política de «consenso» y exenta de conflicto político. Es más, cuando el conflicto es muy enconado, la participación, si no ha mediado un debate público donde se haya favorecido la visualización de las diferentes posiciones y se haya tratado de llegar a acuerdos, puede desembocar en un mayor enconamiento (reforzando las posiciones más inmovilistas), pues la participación por participación, sin información suficiente, sin deliberación y sin el objetivo de buscar acordar, puede que refuerce una política de adversarios en la que simplemente se pretende dilucidar quiénes son los/as ganadores/as y quiénes los/as perdedores/as.

Si se desea evitar ese escenario es importante, además de impulsar la participación, buscar la deliberación<sup>3</sup> colectiva. Favorecer la visualización e incorporación al debate del máximo número de posiciones. Para así poder intercambiar ideas, convencer, acordar etc. Practicar el ejercicio de ciudadanía de escuchar al otro/a la otra, de exponer al otro/a la otra, de conversar etc. Para poder llegar a sentir una responsabilidad real en la toma de decisión y pensarlo de forma colectiva. Por lo tanto, igualdad de acceso de los diferentes discursos al proceso de participación e impulsar la deliberación son condiciones importantes a la hora de querer impulsar la participación ciudadana que busca una nueva cultura política concernida por lo público y por el bienestar de la comunidad.

Creemos que hoy en día es más importante que nunca desarrollar esta última línea que apuntábamos. Pues hay que tener en cuenta que nuestras sociedades cada vez son más complejas y diversas. Son muchas las visiones

---

<sup>3</sup> «La deliberación es la reflexión razonada sobre diferentes opciones entre las cuales cabe formarse una opinión y decidir» (Jorba, 2006).

diferentes de la vida, las culturas etc. Antes en Occidente las sociedades eran más previsibles, más estructuradas en sus ritmos de trabajo, y el conocimiento era más claro (el trabajo era más o menos seguro, los horarios eran parecidos, el recorrido vital era menos diverso etc.). Así pues, los partidos, los gobiernos y la administración podían actuar con una mayor certeza, representaban mucho mejor los intereses más homogéneos de la ciudadanía. Ahora en cambio las sociedades están en constante movimiento, son más complejas, menos estructuradas, inestables, heterogéneas... Los retos son más complicados y los partidos, los gobiernos y la administración tienen más dificultades para representar, diagnosticar y responder a las demandas ciudadanas.

En consecuencia, las comunidades corren un riesgo cada vez mayor de atomizarse y de generar así espacios vacíos de responsabilidad comunitaria entre ellas. Y es que el «hacer un cálculo agregativo de las preferencias personales –aquellas que hacen referencia a los gustos subjetivos– puede ser relativamente sencillo y se podrían incluso llegar a encontrar puntos intermedios o de equilibrio entre los diferentes deseos» (Jorba, 2006). Por ejemplo, si existe una discusión sobre cuál va a ser el porcentaje de retención del IRPF\*, el mecanismo agregativo puede ser suficiente para encontrar un acuerdo (evitando la acentuación del conflicto), es decir, es posible lograr una media. Pero en cambio, en otro tipo de preferencias más impersonales, aquellas que implican cuestiones culturales como la ética y la moral –por ejemplo si permitir la construcción de una mezquita–, las opciones existentes (sí o no) son mutuamente excluyentes. No existe una solución intermedia en este caso. No creemos que se pueda solucionar simplemente con un referendo, como se ha planteado en Ljubljana (Eslovenia). Sería conveniente crear un proceso participativo y deliberativo de intercambio de opiniones, escuchar argumentos y generar reflexión colectiva (conocer lo desconocido, acercarse a ello, perder miedos, y hablar).

Es por ello que en sociedades donde las dimensiones de conflictos están muy acentuadas o cuando se tratan cuestiones que no tienen una respuesta graduativa (sino excluyente), es deseable que a través de la negociación, el razonamiento y la reflexión se lleguen a acuerdos compartidos en aras de una mayor gobernabilidad. Si estos trascienden de las elites políticas y se desarrollan también en su vertiente social, ello redundará en un mayor compromiso y ayudarán a crear una mayor gobernabilidad, y sobre todo,

---

\* Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

unas sociedades más cohesionadas, y al menos en algunos aspectos un sentimiento de comunidad compartido.

La reflexión colectiva, el debate, la deliberación y la toma de decisiones son importantes, pero tan importante como lo anterior es la escucha y la empatía, ya que no hay forma de que la comunidad adopte una decisión para la propia comunidad si sus integrantes no son capaces de ponerse en el lugar de sus vecinos y vecinas. Por eso la participación por sí sola no garantiza ni las mejoras sociales ni un mayor respeto hacia los demás. En Suiza, por ejemplo, a las mujeres no se les reconoció su derecho al voto hasta la década de los ochenta porque una y otra vez se les negaba en referendo. Trabajar, tanto a nivel personal como colectivo, los aspectos de relaciones y emocionales es fundamental, ya que la participación, como señalábamos, no es una mera agregación de necesidades y prioridades individuales. La participación, en ese sentido, es para todas las personas un continuo proceso de aprendizaje: escuchar (aceptando la legitimidad del otro para la convivencia), hablar (respetando la pluralidad de principios, ideas y visiones existentes), discutir y analizar (no sólo los síntomas sino también sus causas estructurales), y tomar decisiones colectivas valorando con responsabilidad los compromisos y consecuencias que se deriven de esas decisiones.

En definitiva, este refuerzo de la identificación y la responsabilidad colectiva respecto a la decisión adoptada puede ayudar a fortalecer los valores de cooperación para el bienestar colectivo, y el sentimiento de formar parte de una comunidad. Pero así y todo, estos procesos participativos tienen importantes limitaciones sociales, políticas y económicas; por eso, si realmente se persiguen efectos democratizadores y transformadores (activar nuevas lógicas y prácticas de funcionamiento y relación), es necesario que todas las partes y personas implicadas realicen un esfuerzo extra para garantizar la igualdad de condiciones para poder participar. De modo que se produzca un acercamiento específico a la cotidianidad de los sectores más excluidos y perjudicados para que sus aportaciones tengan la centralidad necesaria en todo el proceso.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ajangiz, R. y A. Blas (2008). *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*, Bilbao, Gobierno Vasco.

- Bacqué, M-H., H. Rey e Y. Sintomer (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- Blas, Asier (2005). «Demokrazia parte-hartzailea: ezkerren helburu berria?», *Uztaro* 53, pp. 119-129
- Blas, Asier y P. Ibarra (2006). *La participación: estado de la cuestión*, Bilbao, Hegoa.
- Chávez, D. y B. Goldfrank, eds. (2004). *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*, Barcelona, España, Icaria.
- Dahl, R. (1999). *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid.
- Font, J., ed. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, España, Ariel.
- Ganuzá Fernández, E. y C. Álvarez de Sotomayor (2003). *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona, España, Icaria.
- Giménez, C. (2002). «La dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. Apuntes y propuestas sobre participación, mediación y codesarrollo», en M<sup>a</sup> José Rubio y Silvina Monteros Obelar, coords., *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*, Madrid, Plaza.
- Ibarra, P. (2001). «La participación política», en K. Unceta y P. Ibarra, *Ensayos sobre desarrollo humano*, Barcelona, España, Icaria.
- Jorba, Laia (2006). «Ciudadanos y esfera pública: una revisión de los modelos de implementación de la democracia deliberativa», *Revista Española de Ciencia Política*, n° 14, pp. 47-69.
- Linz, J.J. y A. Stepan (1987). *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- Manin, B. (1998). *Principios de gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- Migallón, Jesús M. (2005). «Apuntes metodológicos, teóricos y prácticos para el análisis de la participación social en contextos de diversidad cultural», *Puntos de Vista* (Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid), n° 2, pp. 23-48.
- Sartori, G. (1998). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.
- Sousa Santos, Boaventura de (2003). *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo*, Barcelona, El Viejo Topo.
- Tarso, G. y U. de Souza (1998). *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, Eudeba/Universidad de Buenos Aires.
- Veneziano, A. (2005). *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*, Madrid, INAP.
- Villasante, T.R. y F.J. Garrido, coords. (2002). *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanía*, Madrid, Iepala.

# RETO, COMPETENCIA Y MANIPULACIÓN: REFERENDO Y PODER POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA\*

Yanina Welp \*\*  
Uwe Serdült

*Aunque el referendo ha estado presente en América Latina desde los orígenes de los Estados, recién en las últimas décadas, con la expansión de convocatorias, ha despertado el interés de analistas e investigadores. La mayoría de estos estudios se han centrado en el análisis de casos o en la comparación de mecanismos formales de consulta directa a la ciudadanía, poniendo un especial énfasis en los efectos de manipulación que podría conllevar el referendo en manos del Presidente. Sin negar su valor, estos enfoques no permiten confrontar procesos y analizar tendencias a lo largo del tiempo. Con este propósito observaremos la evolución del referendo desde inicios del siglo XX hasta la actualidad. Separándonos de una visión legalista, incluímos en el análisis las consultas directas a la ciudadanía sean legales, ad hoc (realizadas y supervisadas por las instituciones establecidas al efecto pese a no existir normativa) o informales (cuando se activan sin intervención del correspondiente organismo electoral, por lo que sus consecuencias directas son la movilización y la denuncia). En la historia reciente, destacamos tres escenarios de conflicto en los que la democracia directa ha jugado un papel relevante: 1) el choque entre grupos de poder, comúnmente una coalición*

---

\* Este trabajo ha sido especialmente solicitado a los autores por los editores del libro, a quienes agradecemos su gentileza. También agradecemos muy especialmente a Cecilia Schneider por sus comentarios y sugerencias.

\*\* Yanina Welp. Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Pompeu Fabra. Directora Regional para América Latina en el Centre for Research on Direct Democracy, Universidad de Zurich.  
Uwe Serdült. Vicedirector del Centre for Research on Direct Democracy, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), Universidad de Zurich.

*dominante y una emergente, que se resuelve mediante la apelación directa a la ciudadanía (Bolivia, Ecuador, Venezuela); 2) la canalización institucional de un conflicto que enfrenta o parece enfrentar las preferencias de los ciudadanos con las políticas definidas por sus representantes (Uruguay en los noventa, Costa Rica en 2007); y, opuesto al anterior, 3) la expresión de una carencia de mecanismos institucionalizados de control del poder y para la intervención de la ciudadanía en asuntos sobre los que desea tener voz y voto (México en los noventa).*

## LAS CARAS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Una de las democracias más consolidadas y estables del mundo, Suiza, basa su original sistema político en los mecanismos de democracia directa. En la acera opuesta, más de un líder autoritario –Napoleón III (1870), Hitler (1933, 1934, 1935, 1936 y 1938)– recurrió al referendo para consolidar su poder y/o movilizar a las masas. El debate sobre las ventajas y riesgos de la democracia directa despierta pasiones: legitimidad frente a manipulación; la «tiranía de las mayorías» contra un sistema de contrapesos en el que también las minorías pueden influir en la arena política; participación ciudadana frente a delegación. Actualmente la polarización de opiniones se ha atenuado, ya que, por un lado, los instrumentos de democracia directa se han expandido tanto en democracias consolidadas (Setälä, 1999) como en regímenes en transición, a veces con tintes autoritarios (Wheatley, 2008). Por otro lado, se observa que las consecuencias de estas experiencias dependen de quién origina la consulta y del contexto en que lo hace. También pierde sentido la contraposición entre democracia directa y democracia representativa en la medida en que ningún país representa el primer modelo.<sup>1</sup> Siguiendo esta línea de pensamiento, más que contraponer dos sistemas, nos proponemos analizar los alcances y limitaciones de unos mecanismos que conviven, con mayores o menores niveles de conflicto, con la democracia representativa.

Los mecanismos de democracia directa (MDD) son definidos como toda consulta popular, plebiscito o referendo por el que la ciudadanía toma

---

<sup>1</sup> Suiza funciona como una democracia semidirecta en la que los ciudadanos tienen amplios poderes para vetar leyes y proponer reformas constitucionales en el nivel federal, a lo que se suma un amplio espectro de mecanismos en los niveles cantonal y municipal. Aun así la mayoría de las leyes se deciden por vía parlamentaria (Serdült, 2007).

directamente una decisión a través de las urnas,<sup>2</sup> sea o no vinculante. Optamos por este enfoque amplio porque consultas no vinculantes han tenido consecuencias sobre la definición de políticas o sobre el plan de actuaciones del Gobierno (como las consultas realizadas por el Presidente en Ecuador en 1986 y 1995). En algunos países, pese a no existir regulación de la iniciativa constitucional o legislativa (iniciada mediante la recolección de firmas), consultas informales han alcanzado la legalidad (por ejemplo, el referendo iniciado en Colombia en 1991 por el Movimiento de la Séptima Papeleta) mientras que procedimientos iniciados por la ciudadanía que cumplieron con los requisitos legales no lograron ver la luz por impedimentos políticos establecidos *ad hoc* (como la iniciativa ciudadana que en Perú solicitó la nulidad de la Ley de Interpretación Auténtica que permitió a Alberto Fujimori presentarse a la presidencia por tercera vez consecutiva, la cual pese a reunir 1.200.000 firmas no logró el llamado a referendo).

El párrafo precedente pone en evidencia los límites de un enfoque normativo para comprender los procesos producidos en el contexto de instituciones inestables y frágiles, como puede caracterizarse a las que predominan en muchos países de América Latina. Siguiendo a Andreas Auer (2008:250), consideramos que la visión legalista de la democracia directa, que tiene sentido en Suiza, donde estos mecanismos forman parte constitutiva del Estado, resulta limitada para comprender a América Latina. Más aún, la observación histórica sugiere que algunas de las tendencias latinoamericanas, como el recurso al referendo por gobernantes que rompen con el *statu quo*, podrían compararse con el proceso de consolidación de la democracia en Suiza y en algunos estados de Estados Unidos. Auer recuerda que en Suiza, durante la llamada revolución democrática de los años sesenta del siglo XIX, «los líderes políticos defendieron e impusieron los instrumentos de democracia directa para superar la corrupción del Gobierno, la falta de responsabilidad del Parlamento, y la falta de independencia de las cortes» (ibíd., p. 248).

Nos proponemos también ir más allá de la democracia directa formal para analizar las acciones no institucionalizadas que emergen a modo de protesta desde una sociedad civil excluida de la toma de decisiones. Acordamos con Ippolito O'Donnell (2008) cuando sugiere que hay dos tipos

---

<sup>2</sup> No entraremos en el debate conceptual y/o el análisis de los distintos términos utilizados para describir los instrumentos de democracia directa. Utilizamos los distintos conceptos de forma flexible y sin carga valorativa.

de ciudadanía, que a su vez se vinculan con dos formas de participación directa. El primer tipo de participación directa, institucionalizada y ordenada puede tener efectos positivos para la estabilidad de la democracia, pero no es tan claro que los tenga para la expansión de la misma. La autora contrasta este modelo con otro que denomina de «ciudadanía o democracia directa rebelde o contenciosa», que podría apuntar a «la democratización de la democracia» (ibíd., p. 66). La falta de mecanismos de rendición de cuentas e intervención de la ciudadanía en asuntos que le competen podría explicar las crisis políticas en forma de estallido que ocurrieron con cierta frecuencia en la región: baste decir que trece presidentes en nueve países no pudieron terminar su mandato por el rechazo ciudadano expresado en las calles,<sup>3</sup> debido a la falta o inoperancia de mecanismos formales de rendimiento de cuentas. Los intentos de forzar la apertura de estos espacios no pueden ser ignorados. Un 23 por ciento del electorado boliviano participó y se manifestó mayoritariamente en contra de la política del Gobierno en una consulta informal organizada por los sindicatos en 1986; cinco millones de colombianos sustentaron la consulta iniciada por los estudiantes universitarios para reformar la Constitución en 1991; y, sólo por citar un último caso, seis millones de brasileños votaron mayoritariamente contra los acuerdos establecidos con el FMI en un plebiscito informal convocado por el Partido de los Trabajadores en 2000.

En definitiva, optamos aquí por incluir en el análisis todas las consultas, incluyendo también las informales y las consultivas (cuyos resultados no son vinculantes). Pero, ¿existen unas pautas comunes para comprender la evolución de la democracia directa o debemos tratar estas consultas como hechos aislados, puntuales o relacionados estrictamente a la idiosincrasia de cada país? ¿Cuáles son los escenarios en que se produce la consulta directa a la ciudadanía? Para responder estas cuestiones nos proponemos analizar la evolución de la democracia directa en América Latina considerando, en particular: 1) qué tipo de regímenes son más proclives a activar MDD; 2) quiénes son los actores que los promueven; 3) las funciones o expectativas sobre el referendo, y 4) sus consecuencias en el contexto regional.

---

<sup>3</sup> Fernando de la Rúa en Argentina (2001); Hernán Silas Suazo (1985), Gonzalo Sánchez de Losada (2003) y Carlos Mesa (2005) en Bolivia; Fernando Color de Melo en Brasil (1992); Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (1999) y Lucio Gutiérrez (2005) en Ecuador; Jorge Serrano Elías en Guatemala (1993); Raúl Cubas Grau en Paraguay (1999); Alberto Fujimori en Perú (2000); Joaquín Balaguer en Dominicana (1994); Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993).

## AUTORITARISMO, DEMOCRACIA Y MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Desde 1900 hasta 2009 hubo 158 referendos en 16 países continentales de América Latina.<sup>4</sup> En el cuadro que se presenta a continuación se ofrece un listado de los mismos. Las consultas con opciones excluyentes (se debía

**Listado de consultas por período y régimen político  
(1900-2009)**

Período	Régimen autoritario	Autoritario no consolidado o declinante	Régimen híbrido	Democracia frágil	Democracia fuerte	Total
1916-1931	9 Bolivia 1931		1 Perú 1919	1 Uruguay, 1917 1 Chile, 1925		12
1932-1947	1 Guatemala, 1935 1 Uruguay, 1934 2 Uruguay, 1938 1 Paraguay, 1940 1 Paraguay, 1938	1 Uruguay, 1942	1 Panamá, 1940 1 Perú 1939 1 Uruguay, 1946			10
1948-1963	1 Guatemala 1954	1 Colombia, 1957 1 Venezuela, 1957		1 Uruguay, 1950 1 Uruguay, 1951 1 Uruguay, 1958 1 Uruguay, 1962 1 Brasil, 1963		8
1964-1979	1 Chile 1978 1 Panamá 1977	1 Ecuador, 1978	2 Uruguay, 1971 1 Uruguay, 1966			6
1980-1995	1 Chile, 1980	1 Chile, 1988 1 Panamá, 1983 1 Perú, 1993 1 Uruguay, 1980 1 Guatemala 1994	2 Brasil, 1993 1 Chile, 1989 3 Colombia, 1990 1 Panamá, 1992 6 México 199	1 Bolivia 1986 11 Ecuador, 1995 8 Ecuador, 1994 1 Ecuador 1986	1 Argentina, 1984 3 Uruguay, 1994 1 Uruguay, 1992 2 Uruguay, 1989	47
1996-2009			15 Colombia, 2003 1 Colombia, 1997 3 Guatemala, 1999 1 Panamá, 1998 1 Venezuela, 2009 2 Venezuela, 2007 1 Venezuela, 2004 1 Venezuela 2000 3 Venezuela, 1999	2 Bolivia, 2009 1 Bolivia, 2008 1 Bolivia, 2006 5 Bolivia, 2004 3 Brasil, 2000 1 Ecuador, 2008 1 Ecuador, 2007 3 Ecuador, 2006 14 Ecuador, 1997 4 México, 1999 1, México 1998	1 Brasil, 2005 1 Costa Rica, 2007 1 Costa Rica, 2000 1 Panamá, 2006 2 Uruguay, 2009 1 Uruguay, 2004 1 Uruguay, 2003 2 Uruguay, 1999 1 Uruguay, 1996	75
1900-2009	19	9	42	64	18	158

Fuente: elaboración propia basada en C2D-Database ([www.c2d.ch](http://www.c2d.ch)).

<sup>4</sup> El análisis incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

votar sólo una) se contaron como un referendo; las consultas que incluían varias preguntas sobre las que se podía votar individualmente se contaron individualmente (tantos referendos como preguntas hubiera). En algunos países, especialmente en Colombia 2003 y Ecuador 1997, en un mismo día se votó sobre más de una decena de cuestiones, lo que sobredimensiona el peso de estos países en el cuadro general de la región.

El gráfico 1 muestra cómo el recurso al referendo se ha multiplicado a lo largo del tiempo. Del total de consultas producidas en el período analizado, un 20 por ciento (36) ocurrió antes de 1980, mientras en los casi treinta años posteriores se ha producido casi el 80 por ciento (122) de las convocatorias. Además de la intensidad, también ha variado el contexto en que se llama a referendo, mostrando actualmente un escenario más complejo. La democracia puede ser entendida como un continuo, lo que permite explorar la vinculación entre las prácticas de democracia directa y la calidad del sistema. Tomaremos esta *calidad* en un sentido restringido, basándonos en los indicadores de Freedom House,<sup>5</sup> recategorizados para distinguir entre democracias consolidadas, democracias frágiles, regímenes híbridos, autoritarismo no consolidado y autoritarismo. Esto permitirá analizar qué tipos de mecanismos predominan en qué tipos de regímenes.

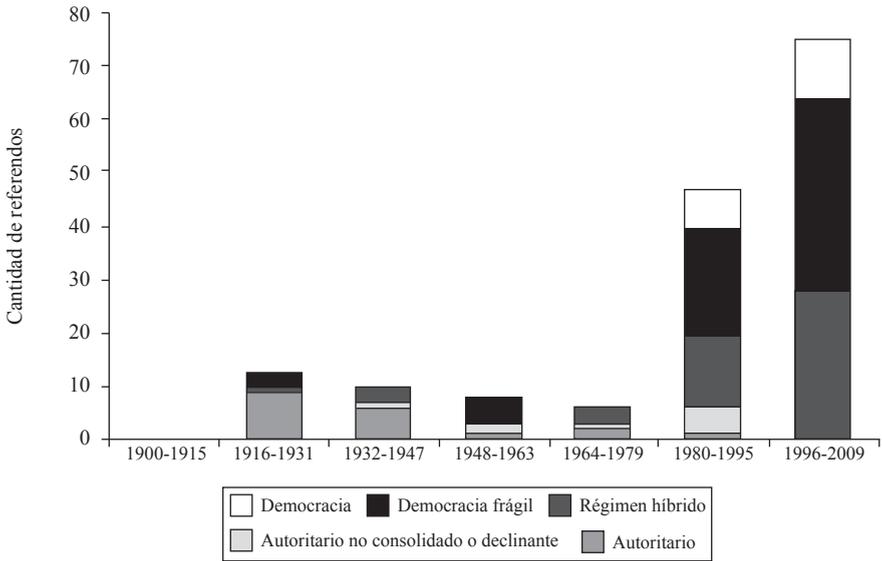
En el primer tercio del siglo XX sólo cuatro países llamaron a referendo. En Bolivia (1931) un gobierno autoritario consultó sobre nueve cuestiones en un mismo día; en Perú (1919), Chile (1925) y Uruguay (1917) la consulta se convocó para ratificar la Constitución, nueva o reformada. Hasta 1980, las consultas fueron ocasionales, comúnmente para ratificar Constituciones o para legitimar procesos autoritarios (Guatemala 1935 y 1954; Venezuela 1957, Colombia 1957). El único país en el que la democracia directa tuvo un lugar destacado durante este período es Uruguay, donde que hubo once

---

<sup>5</sup> Todos los indicadores de la calidad de la democracia son controvertidos. También el de Freedom House ha recibido numerosas críticas. Aun así, no hemos encontrado una opción mejor entre los indicadores existentes y consideramos valiosa la comparación para realizar el análisis que nos proponemos. El indicador califica los países en torno a dos dimensiones: derechos políticos y libertades civiles. Se califica con 1 a los países más libres y con 7 a los menos libres, por lo que las puntuaciones totales van de 2 a 14. Recategorizando estos resultados, clasificamos a los países según sean democracias (2-4), democracias frágiles (5-6), regímenes híbridos (7-8), autoritarismos no consolidados o declinantes (9-11), autoritarismo consolidado (12-14). De acuerdo con Freedom House, la encuesta no se centra en los Gobiernos y su desempeño sino más bien en los derechos y las libertades sociales que disfrutaban los individuos. Las libertades pueden verse afectadas por las acciones del Estado, así como por actores no estatales. (Véase «Metodología» en [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)).

llamados a referendos obligatorios (mandados por la Constitución), convocados por el Parlamento o por partidos políticos.

Gráfico y tabla 1  
Experiencias de referendo según tipo de régimen (1900-2009)



Régimen	1916-1931	1932-1947	1948-1963	1964-1979	1980-1995	1996-2009	Total
Autoritario	9	6	1	2	1		19
Aut. no consolidado o declinante		1	2	1	5		9
Híbrido	1	3		3	13	28	48
Democracia frágil	2		5		21	36	64
Democracia					7	11	18
Total	12	10	8	6	47	75	158

Fuente: elaboración propia basada en la base de datos del C2D en Freedom House 2008 para el período 1971-2009 y en una categorización propia basada en la bibliografía para los datos previos.

El caso uruguayo ha seguido un patrón semejante al suizo, con una primera etapa de desarrollo de la democracia directa controlada por el Gobierno y/o los partidos políticos y una evolución posterior que privilegia el referendo obligatorio y la iniciativa ciudadana (Serdült y Welp, 2009). El plebiscito fue introducido en este país por el presidente José Batlle y

Ordoñez (1903-1907, 1911-1915) en el contexto de la democratización e institucionalización de la política. Sin embargo, Alicia Lissidini (1998) señala que pueden considerarse objetivos implícitos a la propuesta el control de los grupos parlamentarios en una coyuntura en que Batlle contaba con un masivo apoyo popular. Así, la incorporación del plebiscito habría tenido como objetivo generar más de un centro de poder, como forma de control y equilibrio, pero su funcionamiento no puede entenderse fuera del férreo sistema bipartidista de aquella época. A su vez, la elevada frecuencia del uso de plebiscitos muestra que los políticos uruguayos entendían que las reformas constitucionales avaladas por la ciudadanía eran la herramienta para solucionar problemas políticos y económicos. Pero, como señala Lissidini (ibíd., p. 196) «el plebiscito fue utilizado para modificar los equilibrios entre los grupos y fracciones políticas». La centralidad dada a las elecciones fue evidente incluso en los intentos de legitimación autoritaria (por ejemplo, tras dar un golpe de Estado, el líder colorado Gabriel Terra convocó un plebiscito para aprobar la nueva Constitución de 1934; algo semejante volvió a ocurrir en 1942). Las numerosas reformas constitucionales oscilaron entre el autoritarismo y el acuerdo entre partidos, mientras todos los plebiscitos que fueron aprobados resultaron del acuerdo entre el Partido Blanco y el Colorado. Durante ese período el plebiscito estuvo en manos de las autoridades y/o de los partidos, hasta la reforma de 1967 que introdujo el referendo popular, que permitía a la ciudadanía vetar leyes y tendría importantes consecuencias décadas más tarde. Pese al cambio de escenario –la ruptura del sistema bipartidista y la consolidación de la democracia, una de las más fuertes de América Latina– no se puede entender el rol del referendo de los noventa sin el Frente Amplio, por entonces creciendo como alternativa política hasta que finalmente obtuvo la Presidencia en 2004.

El referendo en contextos autoritarios ha ido desapareciendo en la medida en que la democracia se ha extendido en la región. En paralelo, y especialmente en los últimos treinta años, se han multiplicado los llamados a referendos principalmente en democracias frágiles y regímenes híbridos. Sólo en los últimos trece años (1996-2009) se ha producido el 47,5 por ciento del total de las consultas convocadas desde 1900. El referendo ha seguido teniendo un peso destacado en Uruguay, mientras otros países, como Ecuador, Bolivia, Venezuela, han comenzado a utilizarlo con relativa intensidad. En el próximo apartado analizaremos los actores involucrados en el llamado a referendo.

## ACTORES E INSTITUCIONES

Una diferencia relevante entre tipos de referendos deriva de su origen, que puede ser obligado por la Constitución, convocado por las autoridades (Gobierno y/o Parlamento) o iniciado por la sociedad civil. Este último puede responder a un proceso legal y de efectos vinculantes cuando está regulado, o puede darse informalmente, con efectos simbólicos cuando no existen tal reglamentación.

El referendo constitucional obligatorio es llamado comúnmente para la ratificación de reformas constitucionales o, entre otros, de tratados internacionales. Existe cierto acuerdo sobre el plus de legitimidad que el recurso al referendo obligatorio podría aportar a las democracias contemporáneas (Auer, 2008; Dalton y otros, 2001). El referendo obligatorio fue aprobado tempranamente en Uruguay (1934) y décadas más tarde en Panamá (1972) para tratar asuntos vinculados al Canal. En otros países su introducción es más reciente, por ejemplo Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009).

También hay cierto acuerdo sobre el valor de los mecanismos de democracia directa iniciados por la ciudadanía (*bottom up* o «desde abajo») en tanto permitirían que la sociedad civil mantenga un rol destacado en la arena política más allá de las elecciones, mediante la posibilidad de rechazar y/o proponer leyes o reformas constitucionales (Auer, 2008; Kaufman y Waters, 2004). Este es el mecanismo más innovador ya que sólo existía en Uruguay antes de los noventa. En los últimos años muchas Constituciones lo han incluido. Entre estas, Colombia en 1991, Perú en 1993, Venezuela en 1999, Costa Rica en 2002, Bolivia en 2004, Ecuador en 2008.

En tercer lugar, el referendo de autoridades («desde arriba» o *top-down*) muestra un escenario diverso en tanto puede ser llamado para legitimar decisiones ya tomadas, para sondear las opiniones de los votantes (cuando es consultivo), para tomar decisiones sobre temas de «trascendental importancia», para dirimir conflictos entre el Parlamento y el Presidente que provocan un bloqueo entre poderes, o cuando una minoría parlamentaria se opone a la decisión de la mayoría y cuenta con la posibilidad de convocar a referendo para dejar la decisión en manos de la ciudadanía.

Por último, el referendo informal, convocado pese a que el instrumento no está regulado y por lo tanto no tiene validez, podría poner en evidencia, en muchos casos, la falta de mecanismos de *accountability* y

la desconexión entre sectores de la sociedad civil y las instituciones de la democracia representativa.

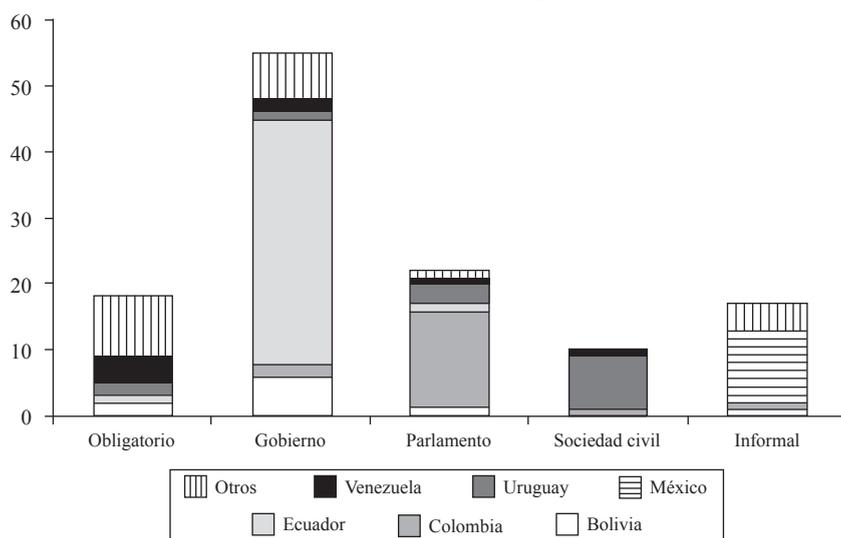
Considerando el debate en torno a la ampliación de la participación ciudadana en la toma de decisiones, a lo que se enfrenta la potencial manipulación que podrían ejercer los gobernantes utilizando estos mecanismos, brevemente podemos subrayar que las instituciones reguladas en América Latina no responden a un patrón común. En Uruguay, Costa Rica y Perú la ciudadanía puede convocar a referendo, mientras el Presidente no tiene competencias para ello (aunque lo ha hecho en los dos últimos países). Tanto el Presidente como los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil pueden activar mecanismos de democracia directa en Colombia, Ecuador, Bolivia, Honduras y Venezuela. Luego hay países en que ni los ciudadanos ni los Presidentes tienen competencias exclusivas para convocar a referendo, en caso de que las tengan (El Salvador, Argentina, Chile, Paraguay). En México no existe regulación (Lissidini y otros, 2008; Welp y Serdült, 2009; Zovatto, 2006).

Las experiencias latinoamericanas muestran que muchos de los referendos llamados por los presidentes fueron consultas *ad hoc* ya que no existía normativa que los autorizase o no se ajustaron a la misma (Ecuador 1986, 1997; Argentina 1984). En Perú, en 1992 el presidente Alberto Fujimori llevó adelante un *autogolpe* y clausuró el Congreso, tras lo que convocó un Congreso Constituyente que buscaba legitimar el quiebre de la legalidad y resolver el *impasse* creado entre el poder ejecutivo y el legislativo. La Constitución fue ratificada por referendo (Welp, 2009). Otras consultas generaron intensos debates y conflictos entre poderes y la intervención del poder judicial (Bolivia 2008, Venezuela 1999). Sólo en Uruguay y Venezuela, la ciudadanía logró activar iniciativas ciudadanas siguiendo los procedimientos legales, a pesar de que hubo procesos de recolección de firmas también en Perú (y la consulta nunca se produjo), en Bolivia y en Costa Rica (en ambos casos la consulta se efectuó pero fue convocada por el Parlamento y por el Presidente, respectivamente). En Costa Rica el Parlamento consultó sobre la adhesión del país al Tratado de Libre Comercio, tema que había dividido profundamente a la sociedad costarricense. La convocatoria se realizó por decreto presidencial y en el contexto de una creciente polarización política en torno a la aceptación o rechazo a dicho Tratado (Raventós, 2008).

El gráfico y la tabla 2 muestran que en las últimas tres décadas el principal actor de la democracia directa ha sido el Gobierno. El Parlamento es el

siguiente actor con peso, principalmente debido a los referendos convocados en Colombia. Sin embargo, en el caso colombiano fue la mayoría parlamentaria favorable a una propuesta del Gobierno la que inició la propuesta formal, lo que también ocurrió en Venezuela con el referendo sindical de 2000, que siguió la directiva del presidente Hugo Chávez.

Gráfico y tabla 2  
Convocatorias a referendo según país y origen



País	Obligatorio	Gobierno	Parlamento	Sociedad civil	Informal	Total
Bolivia	2	6	1		1	10
Colombia		2	15	1	1	19
Ecuador	1	37	1			39
México					11	11
Uruguay	2	1	3	8		14
Venezuela	4	2	1	1		8
Otros	9	7	1		4	21
Total	18	55	22	10	17	122

Fuente: elaboración propia basada en C2D Database ([www.c2d.ch](http://www.c2d.ch)).

## CONTEXTOS, CAUSAS Y EFECTOS

Observar el caso mexicano, normalmente obviado por los estudios de democracia directa debido a que en este país no existe normativa en el nivel

federal, contribuye a repensar las funciones o consecuencias esperadas del referendo. En 1853 el general Santa Anna asumió la Presidencia provisional del país, pero rápidamente suprimió la Constitución y se declaró dictador vitalicio. Hubo movilizaciones en protesta, a las que respondió con el llamado a un referendo para consolidar su poder. Triunfó en lo inmediato, pero fue obligado a exiliarse un año después. Casi una década más tarde, el presidente Benito Juárez declaró la bancarrota del país. Bajo Napoleón III, los acreedores ofrecieron la corona al archiduque Maximiliano, quien la aceptó a condición de que su coronación fuera aprobada en plebiscito. Tras la consulta, Maximiliano asumió el poder, en 1864, y se mantuvo por tres años, hasta que abdicó en 1867. Estas y otras experiencias<sup>6</sup> muestran tanto la necesidad de cualquier régimen de mostrar fuentes de legitimación como la debilidad de las basadas exclusivamente en el control del poder. Tras aquellas experiencias iniciales los mecanismos de democracia directa fueron excluidos de la Constitución. El Partido de la Revolución Institucional (PRI) gobernó durante décadas basado en el accionar de la máquina clientelar del partido, hasta que el régimen fue forzado a la apertura. Pese a que no existe normativa y por tanto las consultas no tuvieron valor legal, entre 1995 y 1999 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) organizó varios referendos sobre, entre otros, la igualdad de la mujer y los derechos de los aborígenes. En 1998 también el Partido de la Revolución Democrática (PRD) consultó sobre una ley que el partido rechazaba en minoría en el Congreso, tratando de esta manera de movilizar a sus bases y mostrar su poder opositor.

El referendo ha sido utilizado tanto con la intención de legitimar el poder, aunque no resultó eficaz ni siquiera en el corto plazo en la experiencia de 1854, como para protestar y movilizar a la ciudadanía, en las experiencias promovidas por el EZLN y el PRD. En el caso del EZLN puede decirse que obtuvo cierto éxito en términos de ganar apoyo social, nacional e internacional, legitimando al movimiento y dándole mayor fuerza frente a los ataques

---

<sup>6</sup> Las experiencias autoritarias, sin ser corrientes, tampoco fueron excepcionales durante el siglo XIX y principios del XX. Por citar dos ejemplos, en 1835 Juan Manuel de Rosas convocó a un plebiscito en Buenos Aires, mediante el que se le concedió «la suma del poder público». En Ecuador, en 1869 el Dr. Gabriel García Moreno, durante su segundo mandato, convocó a plebiscito para ratificar la nueva Constitución que organizaba un régimen autoritario. Para mayor información, todos los plebiscitos y referendos citados en este artículo pueden consultarse en la base de datos del C2D: [www.c2d.ch](http://www.c2d.ch).

del Estado. En medio de ese período, como también ocurrió en Paraguay, el aparato partidario y el clientelismo permitieron el funcionamiento del sistema sin que se buscara el apoyo ciudadano en las urnas. A continuación analizaremos las funciones de la convocatoria a referendo.

#### EL REFERENDO OBLIGATORIO: LEGITIMACIÓN INSTITUCIONAL

En las últimas décadas y en particular en los últimos años, el referendo obligatorio ha sido incorporado en varios países como garante de legitimidad ante reformas trascendentales. No es necesario analizar aquí las motivaciones para su uso, ya que el mismo está impuesto por la Constitución. La introducción de este mecanismo se ha dado en muchos casos en paralelo a la introducción de la iniciativa ciudadana o popular (en Bolivia, Venezuela, Perú y Ecuador) y en el contexto de un cambio en las reglas del juego. Un aspecto a considerar es que estos mecanismos crean una institucionalidad que, en caso de que la legalidad sea respetada, obligará a la consulta ciudadana en el futuro. Esto es, tanto el referendo obligatorio como la iniciativa popular dan un poder que trasciende al Gobierno o a la coalición que introduce esta legislación y crea unos potenciales contrapesos para el futuro. Estas reacciones ya se han producido con el referendo obligatorio en Venezuela, donde para reformar la Constitución es indispensable llamar a referendo aun si el Gobierno cuenta con mayoría en el Parlamento. Los resultados fueron adversos a la opción gubernamental en 2007, aunque más tarde Chávez obtuvo la reelección indefinida (en 2009).

#### EL REFERENDO FACULTATIVO

El referendo facultativo es activado con diferentes intenciones, que dependen tanto de la legalidad del régimen como de la relación entre actores. Aunque conceptualmente se puede establecer una diferencia entre el referendo activado por el Parlamento y el activado por el poder ejecutivo, es indispensable analizar el contexto, dado que la consulta iniciada por el primero puede responder a la consigna lanzada por el Gobierno. En algunos casos, como en Uruguay, el Parlamento puede presentar una contrapropuesta a una iniciativa ciudadana. En otros, puede someter una propuesta propia a

la ciudadanía. En algunos casos una mayoría parlamentaria puede, simplemente, seguir las directivas de su líder.

### *Legitimación/Cambio de régimen*

Los gobiernos autoritarios, con medios de comunicación y procesos electorales controlados, no suelen consultar para conocer la opinión de la ciudadanía. En general, buscan o bien mostrar el apoyo al régimen de cara al exterior (Chile, 1978) o bien fortalecer las bases de su poder en clave interna (Guatemala, 1954), cosa que en raras ocasiones se logra. Las dictaduras de América Latina recurrieron en numerosas ocasiones a la consulta directa a la ciudadanía, buscando la legitimación (forzada y controlada) del régimen. En más de una ocasión el poder autoritario no ha conseguido sus propósitos, dando lugar a la apertura, como ocurrió en Chile en 1988 (Gonnet Wainmayer, 2009) y también en Uruguay en 1980 (Altman, 2008).

### *Legitimación del Gobierno*

También gobiernos democráticos han convocado referendos para legitimar sus actuaciones. Se debe distinguir en este caso las consultas sobre políticas de las meramente ratificadoras de una decisión ya tomada. Estas últimas pueden tener el valor de generar un debate en la ciudadanía, pese a que sus resultados no son vinculantes. Esto ocurrió en Argentina, en 1984, cuando el Gobierno encabezado por Raúl Alfonsín convocó a referendo para ratificar los acuerdos alcanzados con Chile por el litigio en torno al territorio en la zona del Canal del Beagle. En aquella ocasión, la Corte Suprema de Justicia rechazó un recurso legal para impedir la consulta sosteniendo que el objetivo del plebiscito «es garantizar la solidaridad entre representantes y representados y se acomoda perfectamente a la naturaleza del Gobierno representativo» (citado en Lafferriere, 2009:139-140). Emilio Lafferriere señala que este hecho funcionó como antecedente de la posterior inclusión de mecanismos de democracia directa, en 1994; sin embargo, su uso ha sido escaso e inoperativo.

En la experiencia latinoamericana las «preferencias de segundo orden» (Le Duc, 2002) han desempeñado a menudo un rol destacado. En los noventa

hubo en Ecuador varias consultas que fueron aprobadas o rechazadas en función de la opinión que la ciudadanía tenía del Gobierno más que por el asunto en cuestión. Aunque las encuestas previas mostrasen una opinión favorable a la política o reforma propuesta, el rechazo al Gobierno condujo al rechazo de la misma. Esto ocurrió en 1986 en el plebiscito para permitir la presentación de candidatos independientes en elecciones populares, que contaba con un apoyo mayoritario en los sondeos de opinión pública pero, realizada en un momento de impopularidad del Gobierno, fue rechazada (Morales Viteri, 2009).

El apoyo al Gobierno no siempre basta para pasar una moción a través del referendo. Con una amplia mayoría parlamentaria, el presidente Álvaro Uribe promovió en 2003 un referendo que se convirtió en un extenso cuestionario orientado a legitimar su «política de seguridad», impulsando también políticas de ajuste económico y preguntas relacionadas con la reforma política. Pese a los elevados índices de popularidad del Presidente, un presupuesto millonario y la utilización avasalladora de los medios de comunicación, e incluso pese a la unidad del ala opositora en torno al «No», el referendo no fue aprobado por falta de quórum (Thomas Acuña, 2009: 119-122). La indiferencia de los electores también fue marcada en los últimos referendos en Guatemala, pero como no existe un umbral de participación los resultados fueron considerados válidos. El 16 de mayo de 1999 se llevó a cabo la llamada «Consulta Nacional por la Paz», que buscaba institucionalizar los acuerdos de 1996. Menos del 20 por ciento del electorado acudió a las urnas y votó rechazando las cuatro propuestas, aunque con importantes diferencias regionales ya que el «Sí» triunfó en nueve departamentos con predominio de población indígena.

### *Resolver conflictos entre poderes*

Un escenario destacado para el despliegue de consultas directas a la ciudadanía en los últimos años es el derivado del conflicto de poder que provoca un *impasse* entre el Gobierno y el Parlamento, o entre Gobierno y partidos de oposición o autoridades regionales. Este tipo de consulta se ha incrementado en América Latina en tanto el referendo permite cambiar las relaciones de poder en el largo plazo y, en el corto, superar las trabas institucionales sostenidas en la división de poderes mediante la legitimidad

derivada del apoyo ciudadano. Este ha sido el escenario de los últimos referendos convocados en Ecuador y Bolivia.<sup>7</sup> Los resultados de estas consultas dependen de la medida en que los distintos actores respeten la legalidad y también de la medida en que se mantenga cierto pluralismo, así sea un «pluralismo por defecto» (Way, 2002) que contenga las tentaciones autoritarias debido a que varios poderes se contrapesan sin poder dominar al resto. Un caso especialmente controvertido es el venezolano. Desde que llegó al gobierno (1999), Hugo Chávez ha recurrido al referendo en numerosas ocasiones para cambiar las reglas del juego que beneficiaban a los partidos establecidos (en 1999); para enfrentar a grupos a los que se oponía (el referendo sindical de 2000); y posteriormente para volver a cambiar las reglas del juego en 2007 y 2009. Triunfó en casi todas las ocasiones, con la excepción de 2007.<sup>8</sup> Sin embargo, el caso venezolano tiende a enmarcarse en lo que Guillermo O'Donnell (1994) ha llamado *democracia delegativa*, en tanto en el largo plazo los procesos de participación son escasos y altamente controlados mientras se centraliza la toma de decisiones. Esto ha provocado un deterioro de la democracia en este país.

#### *Respuesta a una demanda ciudadana*

Sólo en tres experiencias la convocatoria a referendo «desde arriba» fue la respuesta al conflicto de intereses suscitado en la sociedad civil frente a una determinada política. En Costa Rica la consulta se produjo tras la reforma constitucional que introdujo la democracia directa «desde abajo». Sin embargo la convocatoria se produjo por decreto presidencial y en el contexto de una creciente polarización política en torno a la aceptación o rechazo al Tratado de Libre Comercio (Raventós, 2008). El caso muestra las debilidades institucionales que obstaculizan la participación ciudadana (Breuer, 2009). También en Colombia se llamó a referendo en 1991 en respuesta a la demanda ciudadana (Movimiento de la Séptima Papeleta).

En Bolivia, en 2003 el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) acordó la exportación de hidrocarburos a Estados Unidos a través de Chile.

<sup>7</sup> Para un análisis de la experiencia ecuatoriana véase Morales Viteri, 2009. Para Bolivia véase Ugla, 2008.

<sup>8</sup> Para un análisis detallado véase Lissidini, 2009 o Kornblith, 2005.

Debido al arraigado sentimiento antichileno originado en la guerra del Pacífico (1879-1884), la decisión desató la indignación popular y puso en debate las condiciones de explotación de los recursos naturales. En octubre de 2003, en lo que se dio en llamar la «guerra del gas», se produjo una movilización de sindicatos, organizaciones campesinas y juntas vecinales que pedían la dimisión de Sánchez de Lozada. La magnitud y violencia de los enfrentamientos llevó a la renuncia del Presidente, quien fue sustituido por el vicepresidente Carlos Mesa. Mesa se comprometió a llamar a un referendo vinculante sobre la nacionalización de hidrocarburos. Para convocarlo, era necesario crear el marco legal correspondiente. El 20 de febrero de 2004 se promulgó la reforma de la Constitución y en julio el Congreso aprobó la Ley 2769 del referendo, con una disposición transitoria autorizando la consulta extraordinaria sobre hidrocarburos. A partir de este momento el referendo pasó a ocupar un lugar central en la política boliviana como ámbito de enfrentamiento entre el Gobierno y la oposición (Salazar Elena, 2009).

#### LA INICIATIVA CIUDADANA: VETAR LEYES, PROPONERLAS, MOVILIZAR A LAS BASES

Desde la vuelta a la democracia en 1985, los ciudadanos uruguayos han activado la democracia directa para decidir sobre algunos de los temas más candentes de la agenda política, tales como la indexación de pensiones para paliar el incremento del coste de vida (1989); las privatizaciones (1992, 1993); la reforma de programas sociales (1994); o el incremento del gasto en educación, entre otros. Estas consultas han sido originadas por mandato constitucional o por la ciudadanía. Los MDD impulsados desde abajo contribuirían a que la ciudadanía siga teniendo poder de veto más allá de las elecciones, permaneciendo como un actor cuyo consentimiento es necesario para cambiar el *statu quo* (Tsebelis, 1995). Otra consecuencia es la activación de un efecto de autocensura, que hace improbable que los legisladores sancionen leyes que cuentan con el rechazo ciudadano, ya que la simple amenaza de activar y de usar una iniciativa popular o un referendo es considerada seriamente por la elite política del país antes de promover una política (Altman, 2008).

En Venezuela, en 2004 se organizó la Coordinadora Democrática (CD), integrada por el sector empresarial (Fedecámaras) y los partidos políticos de la oposición, para pedir la revocatoria del mandato del presidente Chávez. El

proceso fue tenso, largo y controvertido desde la recolección de firmas hasta la definición del día de consulta y de la misma pregunta. Hubo numerosos recursos judiciales y enfrentamientos en cada etapa, lo que contribuyó a polarizar aún más a la de por sí dividida sociedad venezolana. Finalmente Chávez fue confirmado por el 58,9 por ciento de los votos frente a un 40,6 por ciento, con una participación cercana al 70 por ciento. Aunque hubo acusaciones de fraude, el proceso fue avalado por los observadores internacionales.

También fue la oposición al gobierno de turno la que activó este mecanismo en Bolivia en 2006 y en 2008. El referendo por la autonomía consiguió el apoyo mayoritario de los cuatro departamentos más ricos (los de la medialuna), pero perdió en el resultado final. El conflicto continuó creciendo hasta derivar en el intento de revocar el mandato de Evo Morales vía referendo ciudadano. La convocatoria finalmente se produjo (junto a la de ocho de los nueve prefectos), pero por decreto presidencial. Casi todos los cargos, el del Presidente y también el de los prefectos opositores, con una excepción, fueron ratificados. Fredrik Uggla ha señalado las limitaciones del referendo como mecanismo de decisión política dado que «en ausencia de un trasfondo político estable ninguna de las victorias (o derrotas) que han sido fruto del uso de este mecanismo han generado una situación duradera [...] no ha logrado terminar con el ‘empate catastrófico’ que sigue marcando la política en Bolivia» (Uggla, 2008:19). Las últimas elecciones presidenciales (diciembre de 2009), en las que Morales fue reelecto por una clara mayoría, hacen pensar que este escenario podría estar cambiando. De la capacidad de los grupos políticos tradicionales de democratizar su accionar y su discurso y del respeto del grupo gobernante a las normas democráticas depende la profundización de la democracia en Bolivia.

Como hemos mostrado en otro trabajo (Serdült y Welp, 2009) activar la democracia directa desde abajo tiene un alto coste, por lo que no sorprende que los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil tales como sindicatos tengan un rol central en estos procesos. En cualquier caso, instalando un tema en la agenda y apelando a la decisión de los electores, estos mecanismos permitirían acortar la distancia entre las preferencias de los ciudadanos y las actuaciones de sus representantes en situaciones en que el sistema político funciona de una forma estructurada, y canalizar los conflictos cuando estos enfrentan a coaliciones declinantes y un poder emergente, como ocurre en Bolivia.

## LA CONSULTA INFORMAL: PROTESTA Y MOVILIZACIÓN, LA VOZ DE LOS SIN VOZ

Ya se han mencionado en este trabajo diversas consultas informales que contaron en algunos casos con el respaldo de millones de personas. El referendo informal se acciona para la protesta frente al estado de cosas y pone en evidencia la falta de otros mecanismos o canales que permitan expresar el descontento de los ciudadanos y/o organizaciones. Los resultados de estos procesos dependen en buena medida del contexto en el que se producen y de la demanda planteada. Así, fueron exitosos en Colombia en 1990, donde el Gobierno resolvió convocar a un referendo legalmente y luego introducir la reforma solicitada por el Movimiento de la Séptima Papeleta (Thomas Acuña, 2009). En Bolivia, en 1986, los efectos fueron simbólicos, sin consecuencias inmediatas pero poniendo sobre la mesa el descontento de la ciudadanía que seguiría creciendo en la medida en que también seguiría ampliándose la distancia entre las preferencias ciudadanas y las decisiones de los políticos (Salazar Elena, 2009). En Brasil, la protesta fue una forma más de activar los reclamos y movilizar a las bases; el Partido de los Trabajadores, que posteriormente alcanzó la Presidencia, tuvo un rol central en estas manifestaciones del mismo modo que lo tuvo el PRD en México. En México también, como ya hemos mencionado, el referendo formó parte de una estrategia de visibilización del conflicto en Chiapas, y en cierta medida también logró proteger al movimiento frente a un Estado de dudoso carácter democrático, consiguiendo el respaldo internacional.

Pero incluso el referendo informal muestra excepciones. En Costa Rica fue el presidente Oscar Arias quien promovió una consulta informal en 2000 para impulsar una reforma constitucional que lo habilitara a la reelección, y también hubo una considerable participación, pese a que la misma es difícil de evaluar estrictamente y la Justicia rechazó tanto la consulta como la consideración de sus resultados (aunque la reforma se produjo años más tarde y actualmente Arias ejerce nuevamente la Presidencia). El referendo de Costa Rica en 2000 es un caso difícil de clasificar, sin embargo, debido a sus características (promovido por el Presidente en ejercicio pese a que finalmente fue rechazado por la corte) parece más pertinente ubicarlo en el grupo de referendos *ad hoc* promovidos por el Gobierno y, en este caso, finalmente rechazado legalmente.

Tabla 3  
**Las razones por las que se convoca a referendo (1980-2009)**

País	Función/expectativa	Experiencias	Total
Constitución	Obligatorio	Bolivia 2009 (2); Venezuela 2009, 2007 (2) y 1999; Brasil 1993 (2); Chile 1989, Colombia 1990; Panamá 2006, 1992 1983; Ecuador 2008; Guatemala 1999 (3), Uruguay 1996, 1994.	19
Gobierno	Legitimación I: cambio/permanencia del régimen	Chile 1980, 1988; Uruguay 1980, Guatemala 1994, Perú 1993.	5
	Legitimación II: consulta sobre políticas	Argentina 1984, Ecuador 2006 (3), 1997 (14), 1995 (11), 1994 (8), 1986.	
	Conflictos entre poderes	Bolivia 2008, 2006; Ecuador 2007; Panamá 1998, Venezuela 1999 (2); Costa Rica 2000.	6
	Respuesta a la ciudadanía	Bolivia 2004 (5); Costa Rica 2007; Colombia 1990.	7
Parlamento	Por directiva del Gobierno	Colombia 2003 (15), Venezuela 2000.	16
	Propuesta autónoma	Uruguay 2009 y 1999 (2); Brasil 2005.	4
Ciudadanía formal	Rechazo/Propuesta de leyes/revocatoria	Colombia 1997; Venezuela 2004; Uruguay 1989 (2), 2009, 2004, 2003, 1994 (2), 1992.	10
Informal*	Protesta, inclusión de un tema en la agenda, movilización	Bolivia 1986; Brasil 2000 (3); Colombia 1990; México 1999 (4), 1998, 1995 (6).	17

\* No hemos pretendido aquí sistematizar todas las consultas informales que se han producido durante el siglo. Incluimos los casos registrados en la base de datos consultada.

Fuente: elaboración propia (datos del C2D, [www.c2d.ch](http://www.c2d.ch))

Las experiencias latinoamericanas con referendos facultativos muestran que cuando los gobernantes apelan a la ciudadanía para tomar una decisión, sea en contextos de apertura real o potencial del régimen autoritario o sea en contextos democráticos, los resultados no están garantizados. La consulta resultó adversa al régimen en Chile en 1988, pero también fueron contrarios a las preferencias de presidentes democráticos en varias ocasiones (Ecuador) o, siendo activados por el Parlamento, no lograron el quórum requerido para ser válidos (Colombia). Como señala Daniel Zovatto (2006:259) «estos mecanismos se han empleado con diferentes intenciones, desde la manipulación demagógica hasta la defensa de posiciones conservadoras y tradicionalistas o hasta la generación de cambios a partir de iniciativas populares, y los resultados han sido diversos y aun inesperados».

## LA AMPLIACIÓN DE LA ARENA POLÍTICA

El recorrido realizado por más de cien años de referendos en América Latina ha mostrado una gran diversidad de situaciones. El enfoque normativo, como señalábamos en la primera parte de este trabajo, no permite comprender estos mecanismos en el contexto de las frágiles instituciones latinoamericanas. Sólo en el Uruguay de los noventa en adelante el referendo se ha producido en un marco de estricta legalidad. En la mayoría de los otros casos las convocatorias se han producido *ad hoc* y/o con cuestionamientos sobre su legalidad e intervenciones del poder judicial. Esto se vincula con que el recurso al referendo sea especialmente intenso en democracias frágiles o híbridas, adonde existe una puja por el control de las instituciones. En cualquier caso, las consultas y la legislación del referendo se han expandido en América Latina.

En muchos países la consulta directa a la ciudadanía ha sido puntual mientras, en otros tales como Uruguay, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Colombia ha tenido una mayor presencia, pese a que en Colombia su efecto ha sido débil debido a la indiferencia de la población. En este país, con la excepción de las consultas de 1990, los referendos no han obtenido el quórum requerido para ser válidos. En Uruguay se produjeron casi todas las consultas formales iniciadas por la ciudadanía o las organizaciones de la sociedad civil mediante la recolección de firmas (más una ocurrida en Venezuela). Pero sobre el total de experiencias, la mayoría de las producidas en la última década fueron iniciadas por el Presidente. Incluso muchas de las consultas obligatorias se produjeron para ratificar una reforma constitucional que pudo llevarse a cabo debido a la democracia directa, que permitió a un grupo en el Gobierno imponer una reforma pese a la oposición del Parlamento (Venezuela 1999, Ecuador 2007, Bolivia 2008). Por esta razón estas consultas están aún estrechamente asociadas al grupo que las promovió sin aportar todavía la esperada fortaleza institucional. La democracia directa informal ha sido una forma más de expresar tanto el descontento ciudadano como la falta de canales institucionalizados que permitan a la sociedad civil ser un actor a tener en cuenta más allá de los períodos electorales. Sintetizando, podemos destacar tres escenarios de conflicto en el que la democracia directa ha jugado un papel relevante:

1. El choque entre grupos de poder, comúnmente una coalición declinante y una emergente, que se resuelve mediante la apelación directa a la ciudadanía (Bolivia, Ecuador, Venezuela). La experiencia uruguaya de la primera mitad de siglo, como así también la experiencia suiza, sugieren que el conflicto, las reformas institucionales y la apelación directa a la ciudadanía pueden ser la base de una democracia en proceso de consolidación. En Bolivia la violencia y la inestabilidad institucional enturbiaron el ejercicio democrático; sin embargo, los observadores internacionales han dado legitimidad a las distintas elecciones. En la última, el presidente Morales renovó su mandato por un nuevo período con una amplia mayoría, abriendo la posibilidad de estabilizar el precario equilibrio de la política boliviana. También en Ecuador Correa parece haber logrado por la vía de elecciones unas mayorías inéditas en el país. La experiencia uruguaya y la suiza indicarían que una sociedad civil fuerte y/o partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil institucionalizados son claves para evitar la *personalización* de la política.
2. La democracia directa ha permitido la canalización institucional de un conflicto que enfrenta o parece enfrentar las preferencias ciudadanas con las actuaciones de sus representantes (Uruguay en los noventa, Costa Rica en 2007). La experiencia uruguaya de tiempos recientes también sugiere una senda para las inestables democracias latinoamericanas, ya que los instrumentos de democracia directa han sido eficaces para canalizar institucional y democráticamente las demandas ciudadanas, generando mayor consenso y gobernabilidad. El referendo ha permitido frenar reformas impopulares, evitando quizás crisis como las que vivieron otros países de la región tras una década de implementación de políticas neoliberales y destrucción del precario estado de bienestar (como ocurrió en Argentina en 2001). Queda abierta la pregunta sobre la escasa utilización de estos mecanismos por parte de la ciudadanía en países en que están regulados (Colombia, Ecuador, Perú). Las dificultades de organización, los costes del proceso y la escasa confianza en las instituciones podrían ser parte de las causas.
3. El último escenario, el de la consulta informal, pone en evidencia la falta de canales institucionales para demandar frente al poder político

(México en los noventa). Este escenario ha funcionado para hacer evidente una crisis del sistema representativo y la necesidad de fortalecer la capacidad de respuesta del sistema político a las demandas ciudadanas. Sus resultados han sido cuanto menos débiles. En algunos países en que partidos fuertes han controlado férrea (México, Paraguay) o parcialmente la política (Argentina) parece haber menos espacio para la expansión de unos mecanismos más difíciles de controlar que la máquina partidaria y electoral. La relación de los partidos políticos con la democracia directa también permanece abierta para futuras investigaciones.

En definitiva, en las últimas décadas los mecanismos de democracia directa activados con unas mínimas garantías democráticas (una justicia independiente, elecciones libres, acceso a los medios de comunicación de las distintas partes) han permitido canalizar un enfrentamiento preexistente o limitar a los Gobiernos cuando actúan de forma adversa a las preferencias ciudadanas. El pluralismo, la libertad de expresión y la garantía de elecciones libres y limpias son claves para garantizar el futuro y la profundización de la democracia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altman, David (2008). «Uruguay: A Prodigious User of Direct Democracy Mechanisms», C2D Working Paper Series 24/2008, Centre for Research on Direct Democracy, [www.c2d.ch](http://www.c2d.ch).
- Auer, Andreas (2008). «Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina», en A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto, coords., *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.
- Breuer, Anita (2009). «Obstacles to the Use of Citizen Initiatives in Latin America: A Comparative Regional Analysis of Legal Frameworks and Evidence from the Costa Rican Case». Presentado en el XXI IPSA World Congress of Political Science, Santiago de Chile, 12-16 de julio.
- Dalton, Russell J., Wilhelm Bürklin y Andrew Drummond (2001). «Public Opinion and Direct Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 12, pp. 141-153.
- Donis, Julio (2008). «Guatemala: experiencias de democracia directa», C2D Working Paper Series 18, [www.c2d.ch](http://www.c2d.ch) (Publicaciones).

- Gonnet Wainmayer, Marcel (2009). «Los mecanismos de democracia directa en Chile», en Y. Welp y U. Serdült, coords., *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo.
- Ippolito O'Donnell, Gabriela (2008). «Bajo la sombra de Atenas», en A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto, coords., *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.
- Kaufmann, Bruno y M. Dane Waters (2004). *Direct Democracy in Europe*, Durham, North Carolina, Carolina Academic Press.
- Kornblith, Miriam (2005). «The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 16, enero, pp. 124-137.
- Lafferriere, Emilio (2009). «Argentina: la representación como desafío», en Y. Welp y U. Serdült, coords., *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo.
- Leduc, Lawrence (2002). «Opinion Change and Voting Behavior in Referendums», *European Journal of Political Research*, vol. 41, pp. 711-732.
- Lissidini, Alicia (1998). «Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas del plebiscito en Uruguay», *Perfiles Latinoamericanos*, año/vol. 7, n° 012, junio.
- Lissidini, Alicia (2009). «La democracia directa en Venezuela: democracia participativa o democracia plebiscitaria?», en Y. Welp y U. Serdült, coords., *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo.
- Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto, coords., *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.
- Morales Viteri, Juan Pablo (2008). «Ecuador: mecanismos de democracia directa», en Y. Welp y U. Serdült, coords., *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo.
- O'Donnell, Guillermo (1994). «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 5, n° 1, pp. 55-69.
- Raventós, Ciska (2008). «Referéndum sobre el TLC en Costa Rica: efectos sobre la democracia». Presentado en las IV Jornadas de Investigación, Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Salazar Elena, Rodrigo (2009). «Bolivia: el referendo», en Y. Welp y U. Serdült, coords., *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo.
- Serdült, Uwe (2007). «Direct Democracy in Switzerland and its Discontents». Presentado en la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en

- América Latina, Buenos Aires, 14 y 15 de marzo. Disponible en [www.dd-la.ch/download/Serdult\\_Uwe.pdf](http://www.dd-la.ch/download/Serdult_Uwe.pdf).
- Serdült, Uwe y Yanina Welp (2009). «Mecanismos de democracia directa desde arriba y desde abajo: ¿está todo tan claro?». Presentado en el 21st World Congress of Political Science, Santiago de Chile, 12 al 16 de julio.
- Setälä, Maija. (1999). «Referendums in Western Europe – A Wave of Direct Democracy», *Scandinavian Political Studies*, vol. 22, pp. 327-340.
- Thomas Acuña, Evaristo (2009). «Colombia: entre la crisis de representación y la democracia directa», en Y. Welp y U. Serdült, coords., *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo.
- Tsebelis, George (1995). «Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism», *British Journal of Political Science*, n° 25, pp 289-325.
- Ugla, Fredrik (2008). «Referendos como armas en el conflicto político». Presentado en la II Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Montevideo, 20 y 21 de octubre, Montevideo. Disponible en [www.dd-la.ch](http://www.dd-la.ch) (Publicaciones).
- Way, Lucan A. (2002). «Pluralism by Default in Moldova», *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 2/3.
- Welp, Yanina (2009). «El referendo contra el *statu quo*. Análisis de Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia», *Diálogos Latinoamericanos*, n° 16.
- Welp, Yanina y Uwe Serdült, coords. (2009). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo.
- Wheatley, Jonathan (2008). «Direct Democracy in the Commonwealth of Independent States: The State of the Art», C2D Working Paper Series 28/2008, Centre for Research on Direct Democracy, [www.c2d.ch](http://www.c2d.ch).
- Zovatto, Daniel (2006). «Instituciones de democracia directa en América Latina», en Mark Payne, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID/IIDAE.

## REPRESENTACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ: ¿LA MEJOR COMBINACIÓN?\*

Martín Tanaka\*\*

*En este texto se analiza el funcionamiento de la representación política en el ámbito regional y su relación con los procesos de descentralización y la implementación de espacios de democracia participativa. En las democracias occidentales desarrolladas puede observarse que, en principio, los mecanismos participativos pueden ser complementarios a los representativos y aportar a la legitimidad de los sistemas políticos. Sin embargo, en el Perú y en otros países latinoamericanos la relación entre ambos no ha sido fácil. Esto porque la lógica de la complementariedad supone la existencia de partidos políticos y de un sistema de partidos, de una institucionalidad estatal mínimamente consolidada, así como de organizaciones sociales representativas. Sin estos requisitos, la apertura participativa puede debilitar la representativa, deslegitimar el Estado y hacer que se consoliden grupos de interés particularistas y disputas faccionales. Todo ello con consecuencias negativas en la eficacia del Estado para brindar respuestas adecuadas a la ciudadanía a la cual debe servir. En Perú encontramos que el funcionamiento de los consejos regionales, consejos de coordinación regional y presupuestos*

---

\* Este trabajo ha sido especialmente solicitado a su autor por los editores del libro, a quienes agradecemos su gentileza. El texto se publicó originalmente bajo el título «La participación ciudadana y el sistema representativo», Lima, Prodes, diciembre de 2007 (22 p.). Contamos con el apoyo de Sofía Vera, bachiller en sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú y asistente de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos.

\*\* Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) sede México. Actualmente investigador asociado en el Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido *Visiting Fellow* en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana.

*participativos revela que estamos ante espacios con competencias y lógicas que se superponen y estorban entre sí. Postulamos que, para enfrentar los problemas de representación en el ámbito regional, y contribuir por tanto a que el Estado responda mejor a los intereses de la ciudadanía, el camino no es tanto apostar por más participación ciudadana, sino por el fortalecimiento de los consejos regionales y de los actores políticos regionales.*

## INTRODUCCIÓN

El Perú es uno de los países donde más gravemente se expresan los problemas de representación política en la región y la debilidad de los sistemas de partidos. Frente a esto, desde la década de los noventa empezó a extenderse en toda la región la idea de que para «democratizar» el sistema político, cuyas limitaciones estaban asociadas a la actuación de los partidos políticos, había que abrir espacios para la participación ciudadana y para el ejercicio de mecanismos de democracia participativa o directa. En torno a este sentido común coincidieron tanto algunas posiciones liberales y de izquierda (que comparten su desconfianza en la actuación del Estado y su apuesta por un mayor protagonismo de la sociedad civil), como sentidos comunes antipolíticos.

Hacia finales del gobierno de Alberto Fujimori, a esto se sumó la noción de que una gran reforma para enfrentar los problemas de representación sería la descentralización, entendiendo por ella la constitución de gobiernos regionales electos, que se sumarían a los municipios. Esta reforma permitiría «acercar» la población a sus autoridades políticas, ya que la problemática municipal suele pecar de localista y la del Congreso nacional resulta muy lejana para el ciudadano; así, las instancias regionales permitirían acortar las distancias entre ambos. Una vez iniciado el proceso de descentralización, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se incorporaron a este un conjunto de mecanismos y espacios participativos, expresados principalmente en los «consejos de coordinación regional y local» (CCR y CCL), en los presupuestos participativos, y en mecanismos de acceso a la información pública. Se partió implícitamente de la idea de que el involucramiento de la población y de la «sociedad civil» compensaría los límites de la actuación de los des- acreditados actores políticos. Esta lógica participativa se expresó también

en el impulso de nuevos espacios e instancias del sector público, como el Consejo Nacional de Trabajo, o el Consejo Nacional de Educación, entre otros. Esta apertura participativa se sumó a la existencia de mecanismos de democracia directa ya existentes, como las revocatorias de autoridades.

Paralelamente, se dieron también algunas reformas que buscaban avanzar hacia una mayor institucionalización del sistema de partidos, que se expresó en un cambio de las circunscripciones electorales en el Congreso (paso de un distrito nacional único a circunscripciones departamentales), la Ley de Partidos Políticos (Ley 28094) y la Ley que establece la Barrera Electoral (Ley 28617), que buscaban principalmente combatir la fragmentación política y avanzar en la conformación de un sistema de partidos.

Pese al intenso proceso de reformas, los problemas de representación política persisten. Esto se debe a varios factores de diversa naturaleza; aquí nos ocuparemos de aquellos referidos al ámbito político-institucional. Sostenemos que las reformas implementadas tuvieron un carácter parcial y contradictorio, de allí sus falencias. De un lado se buscó elevar las barreras de entrada a los actores políticos nacionales para limitar la fragmentación política, pero no se hizo lo mismo con los actores regionales y locales, en donde ella campea con niveles iguales o mayores que los registrados en la política nacional; al final, los partidos nacionales se vieron perjudicados frente a los regionales, y estos siguen viviendo en medio de una gran informalidad política. De otro lado, se impulsó un conjunto de mecanismos participativos que no consideraron que los problemas de representación no sólo afectan a los actores políticos, sino también a los sociales. Finalmente, el impulso de la lógica participativa no estuvo acompañado de un paralelo afán de fortalecimiento de la dimensión representativa en los espacios nacional, regional y local, ni de la institucionalidad estatal en esos ámbitos, con lo que terminaron funcionando de maneras paralelas y en contraposición. Esto se expresa, por ejemplo, en la relativa desatención de los mecanismos de elección y funcionamiento de los consejos regionales y municipales, que están llamados a cumplir funciones de concertación, planeamiento y control que la ley también les atribuye a los CCR y CCL.

Las reformas no respondieron, a nuestro juicio, a un diagnóstico claro y una mirada integral, y evidencian carecer de una comprensión de las relaciones entre la dimensión representativa de la democracia y la participativa o directa, de allí su carácter contradictorio. Si bien se suele

decir que estas dimensiones no deben pensarse como contrapuestas, en la práctica suele ocurrir que los mecanismos participativos o directos en efecto no necesariamente ayudan a consolidar los representativos. ¿Por qué? La respuesta es que, si bien en sí mismos los mecanismos participativos no tienen por qué minar los representativos, la secuencia con la que son implementados cuenta.

En la teoría política democrática, encontramos estudios que sugieren la existencia de un itinerario virtuoso que empieza con un modelo de democracia basado en la competencia entre elites políticas, en donde la participación ciudadana se restringe al acto electoral para elegir representantes, concerniendo solamente a los adultos varones propietarios; lo que posteriormente se ampliará para incluir también a todos los ciudadanos adultos. Otro camino de ampliación involucra la participación ciudadana más allá de los actos electorales para elegir representantes, hacia la participación en la toma de decisiones públicas. Tenemos así la apertura de espacios participativos para que puedan expresarse grupos de interés importantes y negociar directamente con el Estado (temática del neocorporativismo); más adelante se produce una apertura que responde al desafío de nuevos y variados movimientos sociales, con demandas muy diversas y cambiantes expresivas de la complejidad del mundo social, así como a la presencia cada vez más importante de organismos no gubernamentales (ONG), que dieron lugar al desarrollo de diversos mecanismos de transparencia, control, consulta, y posibilidades de participación ciudadana puntual según demandas específicas, mediante instrumentos de democracia directa. Algunos de esos nuevos movimientos sociales con el tiempo llegaron a institucionalizarse y dieron lugar a nuevos partidos políticos.

Como decíamos más arriba, la secuencia con la que se dan las políticas de ampliación de formas de participación e involucramiento ciudadano es crucial para determinar sus efectos. En general, para que la ampliación de la participación electoral y la implementación de mecanismos de democracia directa, así como la apertura de mecanismos participativos no electorales, efectivamente mejoren la representación se requiere la existencia de un sistema de partidos, de actores plurales, representativos, con formas de competencia centripetas; se requiere además la existencia de una institucionalidad estatal bien afirmada, así como organizaciones sociales también mínimamente representativas y expresivas de las diversas demandas e inte-

reses. Cuando tenemos formas de democracia directa, elecciones para tomar decisiones de gobierno (o revocar autoridades), sin un sistema de partidos representativo, se corre el riesgo de que ellas den lugar a formas autoritarias de ejercicio del poder o generen serios problemas de gobernabilidad;<sup>1</sup> de otro lado, cuando se implementan mecanismos participativos no electorales sin instituciones firmes, y sin organizaciones sociales representativas, se corre el riesgo de que estos devengan en espacios inoperantes o que sean copados por intereses particularistas.<sup>2</sup> En un escenario así, los problemas de representación se mantienen, los espacios participativos aparecen como arenas que compiten con las representativas, debilitándose mutuamente, se aleja más la posibilidad de relegitimar un sistema de partidos, y las demandas e intereses sociales tienden a expresarse por canales no institucionalizados.

En el caso peruano de los últimos años, si bien se ha dado la inclusión de formas de democracia directa electoral, solamente han sido utilizadas para revocar autoridades en ámbitos locales. Aquí tenemos una ilustración de cómo se instaura un mecanismo con requisitos que sólo pueden cumplirse en ámbitos de menor escala poblacional, no cumpliendo con su supuesto propósito; además muestra cómo, en contextos de fragmentación política, sin actores consolidados, sin un buen funcionamiento de la dimensión representativa, y sin una institucionalidad estatal que funcione en todo el territorio, termina siendo un espacio más al que se extiende la lucha faccional, y sigue caminos que pasan muchas veces por alto las normas vigentes. De otro lado, en cuanto a la implementación de diversas formas de participación no electoral, encontramos espacios de participación de un carácter vagamente corporativo, que buscan congregarse a los grupos de interés relevantes y personalidades representativas en torno a algunas políticas públicas, que, con limitaciones, han funcionado bien y cumplido con el propósito de recoger la opinión de sectores pertinentes y tomarlas en cuenta. También con limitaciones se avanza en implementar mecanismos de acceso a la información pública.

Donde se han visto dificultades es en los mecanismos participativos asociados al proceso de descentralización, los CCR, CCL y el presupuesto participativo, y es aquí donde puede verse una no complementación entre lo

---

<sup>1</sup> Véase al respecto Lissidini, 2007.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Tanaka y Meléndez, 2005

participativo, lo representativo y lo institucional. De un lado, como veremos, se abren espacios participativos en un contexto de fragmentación política y social y debilidad institucional: la consecuencia es que esos espacios son ocupados por los actores con mayor capacidad organizativa, gremios y ONG con agendas mejor definidas, no necesariamente representativos, o expresión de los sectores excluidos. Así, se registra en quienes participan un sesgo urbano, concentración de actores de la provincia capital. También tenemos que la debilidad institucional hace que las instancias participativas y representativas se debiliten entre ellas: por ejemplo, un mal diseño hace que el funcionamiento de los CCR y CCL se superponga con el de los consejos regionales y locales, con lo que los primeros terminan siendo poco relevantes; además, la elaboración participativa de los presupuestos también se superpone relativamente tanto con los CCR y CCL como con los consejos regionales y locales, y se da en un marco mal definido, en el cual su aplicación está en la práctica librado a la voluntad de la autoridad política, y congrega actores que pueden caer rápidamente en dinámicas particularistas. Finalmente, al no funcionar bien los mecanismos institucionales, la relación entre la autoridad política y los diversos intereses sociales suele darse por mecanismos paralelos no institucionales, que van desde diversas formas de *lobbyismo* hasta protestas callejeras.

¿Qué hacer frente a este panorama? ¿Cómo mejorar la representación política? ¿Qué tipo de reformas deberían proponerse? Como veíamos más arriba, estamos en un contexto en el cual se han implementado reformas participativas sin tener consolidadas instituciones representativas, ni una institucionalidad estatal, con lo cual las primeras entran en conflicto con la segunda. Además, las reformas han sido parciales y contradictorias. ¿Qué hacer entonces? Un elemento clave para avanzar en mejores niveles de representación política es, junto con la consolidación de mecanismos participativos y espacios para la sociedad civil, atacar los problemas que afectan el funcionamiento de la dimensión representativa de la democracia en los ámbitos regionales y locales. Si bien ha habido muchas reformas en la dimensión participativa, no se ha hecho un trabajo equivalente con el funcionamiento de la dimensión representativa: ¿cómo extender la lógica de la ley de partidos y la valla electoral a los espacios regionales y locales? ¿Cómo limitar, combatir la fragmentación política en esos espacios? ¿Cómo fortalecer las capacidades de representación, fiscalización y control de los

consejos regionales y locales? Si bien no podemos esperar la consolidación de la dimensión representativa antes de implementar mecanismos participativos, sí podemos cuando menos hacer esfuerzos paralelos por fortalecer ambos mecanismos. El énfasis hasta el momento claramente ha privilegiado a unos y desatendido a otros.

Esto implicaría, entre otras cosas, ampliar la lógica que busca reducir la fragmentación política presente en el ámbito nacional también a los departamentos, elevando las barreras de entrada para la actuación de los movimientos regionales, intentando construir sistemas políticos regionales con actores capaces de rendir cuentas a la ciudadanía; hacer más coherente nuestro sistema electoral, promoviendo la extensión de la representación proporcional en los consejos regionales y locales, eliminando el «premio a la mayoría»; esto permitiría además fortalecer las capacidades de fiscalización y control de los actores políticos regionales. Consideramos que para mejorar en los niveles de representación política el camino es asumir que los consejos regionales, resultado de la competencia electoral que tiene como protagonistas a los actores políticos regionales, son el centro de la representación, y solo de manera complementaria los mecanismos participativos. En este sentido, hay muchas reformas pendientes para mejorar tanto el funcionamiento de los consejos, como para construir un sistema de partidos en el ámbito regional.

## EL MODELO «CLÁSICO» DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA IMPORTANCIA DE LAS SECUENCIAS

Como sabemos, la idea de representación, tal como la conocemos actualmente, aparece estrechamente asociada a las democracias de masas que se constituyeron en los países europeos occidentales entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX. Lo que consideramos aquí como «modelo representativo clásico» constituyó la solución histórica al problema de la representación política de las masas populares dentro de los marcos del capitalismo, bajo el formato de regímenes democrático-liberales. Dicho modelo descansó sobre tres pilares básicos: los sistemas de partidos, el Estado de bienestar keynesiano, y la incorporación de los grupos de interés y los movimientos sociales. En otras palabras, sobre el principio de

la competencia pluralista, de una institucionalidad estatal inclusiva, y una apertura participativa, respectivamente.<sup>3</sup>

Los partidos y sistemas de partidos constituyeron, como ha sido señalado por muchos autores, vehículos que sirvieron para procesar, dentro de los márgenes institucionales del sistema político, las demandas conflictivas de diversos grupos sociales movilizados. Los partidos nacieron como expresión de los diversos «clivajes» y conflictos sociales, sobre los cuales construyeron sus bases representativas y adquirieron sus perfiles distintivos.<sup>4</sup> Así, con la política de masas, resultaron la expresión política de los conflictos clasistas; de allí la desconfianza que tuvieron los pensadores liberales clásicos en el rol de los partidos, que surgían levantando intereses particulares, y no buscando el «interés general» de la sociedad. Los partidos aparecían de este modo duramente enfrentados entre sí, expresando la agudeza de las contradicciones sociales. Es cierto que al inicio los sistemas de partidos competían en una arena política muy restringida, y constituían sistemas de partidos elitistas. Sin embargo, la participación electoral vía partidos se fue ampliando en dos direcciones: de un lado, mediante la extensión del sufragio a todos los adultos y, del otro, mediante la incorporación de distintas opciones políticas, incluyendo las expresivas de las masas trabajadoras.<sup>5</sup> En medio de una historia ciertamente conflictiva y difícil (en ocasiones sangrienta, y con guerras mundiales en medio), la lógica de la competencia electoral y la necesidad de maximizar el número de votos poco a poco fue haciendo que los partidos ampliaran sus plataformas políticas, de modo de atraer más electores, y lentamente fueran convergiendo hacia el centro y en torno al mantenimiento del sistema de competencia electoral. Poco a poco, los partidos clasistas fueron deviniendo en «atrapatodo» (*catch all parties*), como los definió Otto Kirchheimer (1966). De este modo los partidos terminaron siendo los vehículos de representación política por excelencia de las democracias liberales.

Ciertamente un elemento importantísimo que permitió este desenlace fue la consolidación de los Estados de bienestar, especialmente después de la segunda posguerra. Con estos tenemos la consolidación de una institucionalidad inclusiva, que ayudó a legitimar la competencia interpartidaria.

---

<sup>3</sup> Sobre el punto véase Tanaka, 1998.

<sup>4</sup> Véase, entre muchos otros Lipset y Rokkan, 1990.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Dahl, 1971.

La existencia de recursos distribuibles permitió que los términos de competencia política no fueran un juego de suma cero, sino un juego de suma positiva, lo que morigeró sustancialmente los conflictos sociales. La grave polarización política de las primeras décadas del siglo XX se resolvió en gran medida con las posibilidades integradoras y distributivas a las que dieron lugar las políticas keynesianas; la elevación de los niveles de vida, la posibilidad de los Estados de integrar a las masas a la ciudadanía en sus diversas dimensiones es lo que permitió a los sistemas de partidos y al conjunto del sistema político construir su legitimidad, construir finalmente la imagen de la representación de los diversos intereses sociales.<sup>6</sup>

Pero incluso una dinámica representativa como la descrita resulta incompleta en tanto los partidos, situados en una lógica electoral, a la larga tienden a privilegiar las demandas del votante medio, y a desatender relativamente las de sectores específicos importantes. Estos sectores, si bien pueden no ser mayoritarios, sí son fundamentales para el funcionamiento del sistema político, debido al lugar estratégico que ocupan en la sociedad: se trata de los grupos de interés. La tensión entre intereses estratégicos sectoriales y la estabilidad del sistema en su conjunto se resolvió por medio del establecimiento de pactos corporativos entre el Estado y estos grupos; la institucionalización de los grupos de interés, de espacios de consulta, participación y coordinación de políticas, básicamente representando a los empresarios y trabajadores industriales.<sup>7</sup>

Con los años, la institucionalidad política y la lógica de representación asentada tanto sobre los sistemas de partidos como sobre los arreglos corporativos en el contexto de los Estados de bienestar empezaron también a erosionarse, como resultado de la creciente complejidad social. Aparecen nuevos grupos y demandas, que como tales no encuentran cabida dentro de la lógica del sistema de partidos, y que por su naturaleza se encuentran también lejos de ser expresados por los grupos de interés tradicionales. Surgen así los llamados «nuevos movimientos sociales», expresivos de nuevas demandas e intereses, no adscritos a la estructura básica de clases, muchas veces efímeros y cambiantes, pero no por ello menos importantes. La dinámica representativa «clásica» se amplió finalmente dando cabida, con

<sup>6</sup> Véase al respecto Offe, 1984.

<sup>7</sup> A esto se refiere la literatura sobre el neocorporativismo. Véase al respecto los diversos trabajos de Philippe Schmitter en Ocampo, 1992.

variables niveles de integración e institucionalización, a dichos movimientos, con demandas no expresables dentro de la lógica de la sociedad industrial tal como había sido entendida hasta ese momento. Estos movimientos levantaron la importancia de nuevos intereses que requerían nuevas formas de organización y expresión.<sup>8</sup> Finalmente, habría que señalar que una última ampliación de la arena democrática ocurre con una nueva extensión de la arena electoral, que pasa de comprender solamente la elección de representantes a abarcar también la consulta de diversas decisiones gubernamentales a través de referendos y otros mecanismos.<sup>9</sup>

El camino reseñado muestra de qué manera pudieron conjugarse las instituciones de la democracia representativa con diversos mecanismos de democracia participativa y directa, dándose una complementación virtuosa, en donde ambas se fortalecen mutuamente.<sup>10</sup> Esta complementación puede generar un equívoco: el pensar que las instituciones representativas son fácilmente compatibles con las participativas. En realidad, se suele pasar por alto que este proceso fue muy largo y tortuoso, y que se dio en una *secuencia* que hizo compatibles principios en realidad en tensión. La ampliación y apertura democrática y participativa ocurrió después o paralelamente a la consolidación de la competencia interpartidaria y de una institucionalidad estatal inclusiva. El tema del desarrollo de una secuencia adecuada está presente implícitamente en el análisis ya citado de Robert Dahl (1971), y se encuentra en el de otros autores, por ejemplo T.H. Marshall (1950) cuando describe una secuencia en el proceso de ampliación de la ciudadanía que va de los derechos cívicos a los políticos y finalmente a los sociales. Recientemente, dentro de la ciencia política, la teoría de la «dependencia de la senda» (*path dependence*) ha vuelto a poner en el centro de las preocupaciones los legados, favorables y desfavorables, que deja el establecimiento o no de ciertos patrones y prácticas institucionales en los actores políticos.<sup>11</sup> En cuanto al estudio de la realidad latinoamericana, este tipo de análisis también ha sido aplicado para examinar la importancia de las secuencias para la estabilización de los sistemas de partidos, donde resulta

---

<sup>8</sup> Véase al respecto, entre muchos otros, Benedicto y Reinares, 1992; Dalton y Kuechler, 1992.

<sup>9</sup> Véase al respecto LeDuc, 2007; Scarrow, 2001.

<sup>10</sup> Sobre la fundamentación de los planteamientos de la democracia participativa, véase Tanaka, 1998-1999.

<sup>11</sup> Véase al respecto, entre muchos otros, Alexander, 2001; Levi, 2003; Mahoney, 2000; Thelen, 1999.

crucial no sólo la antigüedad de los mismos, sino el tiempo específico en el que surgieron, siendo clave el momento de incorporación de las masas a la arena política (v. Mainwaring y Zoco, 2007). Hay también estudios sobre los procesos de descentralización, en los que se resalta la secuencia específica de reformas fiscales, administrativas y políticas, y cómo ellas afectan el balance de poderes entre los distintos niveles de gobierno en distintos países (Falleti, 2004).

Este tipo de análisis puede extenderse provechosamente al examen de los actuales problemas de representación del régimen político peruano. En efecto, lo que encontramos es que las reformas participativas y descentralistas se dieron inmediatamente después del periodo autoritario del presidente Alberto Fujimori, caracterizado por un manejo del poder ampliamente centralizado y arbitrario, que debilitó la institucionalidad estatal, que consagró un sentido común antipolítico y antipartido, desconfiado de las instituciones representativas, y que recurrió a amplias redes clientelísticas y de corrupción para legitimar su poder.<sup>12</sup> Las reformas participativas, descentralistas y democratizadoras implementadas durante los gobiernos de los presidentes Valentín Paniagua y Alejandro Toledo se entienden como una saludable reacción a los excesos autoritarios y centralistas del Gobierno precedente; sin embargo, esta apertura recibió un legado de debilidad de los partidos, precariedad del aparato estatal, debilitamiento de la organización social, con lo cual se complicó su funcionamiento. A esto hay que sumar el hecho de que las reformas participativas no fueron acompañadas propiamente por otras tendientes a fortalecer también las instancias representativas: en todo caso, el panorama general estuvo signado, a nuestro juicio, por reformas parciales, no integrales, y relativamente incoherentes. Si bien en términos generales los mecanismos participativos no son necesariamente contradictorios con los representativos, esto hizo que, en tanto la implantación de los primeros ocurrió precisamente en un momento de debilidad extrema de las instituciones públicas y representativas, las reformas no dieran los frutos esperados.<sup>13</sup>

Como puede verse, la comprensión de la manera en que se han relacionado los aspectos representativos y participativos de la democracia en el

---

<sup>12</sup> Véase al respecto Cotler y Grompone, 2000; Kenney, 2004; Murakami, 2007, entre otros.

<sup>13</sup> Un razonamiento sobre los efectos inesperados de políticas de descentralización en desmedro de las instituciones representativas puede verse en Lalander, 2004 y Penfold, 2001.

Perú es clave no solamente para entender su dinámica, alcances y límites, y de qué manera esto afecta su legitimidad ante la ciudadanía; además, esto nos permite pensar en qué tipo de reformas deberían implementarse para lograr una adecuada complementación entre estos aspectos, que se traduzcan en una mejor relación entre el Estado y la ciudadanía. Sobre este tema volveremos en la parte final de este documento.

A continuación veamos brevemente qué reformas se implementaron, y evaluemos rápidamente sus resultados.

## REFORMAS PARTICIPATIVAS

### LAS REVOCATORIAS

Empecemos viendo mecanismos participativos que amplían la participación electoral, más allá de la elección de representantes, a la toma de diversas decisiones vinculantes, como los procesos de revocatoria.

Los mecanismos de democracia directa se establecen en la legislación peruana a través de la Constitución de 1993 (arts. 2º, inc. 17, y 31) y a través de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (Ley N° 26300), promulgada en 1994. Se considera como un derecho de todo ciudadano iniciar procesos de revocatoria y remoción de autoridades, tener iniciativa legal, iniciativa de reforma constitucional, de referendo, de consulta popular y de demanda de rendición de cuentas. De todas ellas, la revocatoria ha sido el mecanismo de control de la gestión pública que más se ha utilizado, incluso en el último quinquenio, en el cual se instauraron otros nuevos mecanismos de participación ciudadana (Prodes, 2004).

En 2004 se realizaron consultas populares en 187 distritos y una provincia, sometiendo al voto la destitución de 187 alcaldes y 691 regidores.<sup>14</sup> Para poder solicitar una consulta de revocatoria, la legislación establece que se debe recolectar el 25 por ciento de las firmas del padrón electoral de la localidad. Para que la revocatoria se apruebe, los resultados de la consulta popular deben alcanzar el 50 por ciento más uno de los votos válidos, y sólo procede si el ausentismo no ha sido mayor que el 50 por ciento del padrón

---

<sup>14</sup> Consultéase Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE, [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)

electoral.<sup>15</sup> La ley también establece que los pedidos de revocatoria no se puedan presentar ni en el primer año de ejercicio de la autoridad ni en el último, y que, una vez removida la autoridad de su cargo, el puesto será asumido por quien alcanzó el lugar siguiente en la misma lista.

La revocatoria ha generado un debate en los últimos años. Se han encontrado una serie de problemas que aparecen en momentos distintos de la evolución del proceso; primero, la posibilidad de iniciar una revocatoria y que esta tenga éxito; segundo, las razones que motivan los procesos de revocatoria, y tercero, las consecuencias del proceso. El primero tiene que ver con la accesibilidad del derecho a la revocatoria y sus costos. La revocatoria es un proceso relativamente fácil de llevar adelante en localidades pequeñas donde resulta más sencillo alcanzar los porcentajes de firmas y votos que requiere la ley. Pero en localidades grandes es casi imposible de poner en práctica, pues son altos los costos de recolección de firmas, y luego es muy baja la probabilidad de conseguir el apoyo de más del 50 por ciento de los votantes (Prodes, 2006). Es por ello que, en localidades con poca población, la revocatoria es una modalidad muy atractiva, y hasta hace poco tiempo ha sido más popular que otros tipos de mecanismos de control, que son menos desgastantes y más preventivos que la revocatoria de autoridades. La pregunta aquí es si el camino que debe seguirse en el futuro es hacer más fácil la revocatoria en estas y otras instancias, rebajando los requisitos necesarios, o por el contrario combatir los motivos de descontento que dan lugar a las revocatorias, fortaleciendo los mecanismos e instancias representativas. Diversas organizaciones no gubernamentales y centros de investigación que hacen seguimiento al proceso de descentralización han propuesto hacer más fáciles las revocatorias, a través de la disminución de los porcentajes de firmas y votos requeridos (Prodes, 2005).

¿Este es el camino? Puede observarse que el aumento de procesos de revocatoria ha coincidido con el crecimiento del número de conflictos sociales entre las autoridades y la población,<sup>16</sup> de modo que facilitar la censura de las autoridades no asegura la solución a los problemas de representación, y más bien, en algunos casos, puede acentuar la lucha faccional, la debilidad

---

<sup>15</sup> Ley 28421, publicada el 17 de diciembre, que modifica la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano, reduciendo el porcentaje de votos requeridos para la revocatoria, del 50 por ciento +1 de los votos del padrón electoral, al 50 por ciento +1 de votos válidos.

<sup>16</sup> Véase los «Reportes sobre conflicto sociales», Defensoría del Pueblo, Perú, [www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php](http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php).

de los actores políticos y la inestabilidad de la institucionalidad política. En localidades donde la competencia política por puestos de representación es muy enconada, en donde encontramos una multiplicidad de actores políticos con apoyos sociales muy volubles, los procesos de revocatoria son la extensión de estas rivalidades.<sup>17</sup> Dado que las autoridades se eligen con porcentajes muy bajos de votación, y cuentan con escasa legitimidad social entre la población, las acusaciones de corrupción o malversación de fondos son muy corrientes. Así pues, los procesos de revocatoria terminan siendo la exacerbación, antes que la solución, de problemas de disputas facciosas y personales por el acceso a puestos de representación, que desbordan la competencia partidaria y no encuentran otros mecanismos de expresión. Todo esto muestra claramente por qué facilitar los procesos de revocatoria, por sí solo, agravaría, no solucionaría, los problemas de legitimidad política.

Frente al problema de la falta de legitimidad de las autoridades políticas, algunos han propuesto insertar un proceso de segunda vuelta en las elecciones regionales y locales, de modo que el candidato ganador tenga que superar dos filtros electorales y sea electo con un apoyo electoral mayoritario. Estamos aquí ante un caso en el que se ataca equivocadamente los síntomas, no las causas de los problemas. Implantar el sistema enfrenta un asunto de viabilidad: dado el número de gobiernos regionales y locales en los que tendría que hacerse, hay un importante problema de costos. Pero lo más importante es que la segunda vuelta podría estimular, no reducir la fragmentación política: en tanto se necesitan aún menos votos para entrar en segunda vuelta, el ganador puede ser un candidato que obtuvo en primera vuelta incluso menos votos que los que se registran actualmente. Y ganar con más del 50 por ciento en segunda vuelta es consecuencia, no de un respaldo electoral sólido, sino de un artificio del sistema electoral. De lo que se trataría, por el contrario, es de incentivar la formación de alianzas en los consejos regionales y municipales, para lo cual el premio a la mayoría es un obstáculo. La cuestión, pues, es atacar, no los síntomas, sino la enfermedad de fondo: ¿por qué el ejercicio del poder local está tan desprestigiado? A nuestro juicio, esto tiene que ver con la composición de los consejos, que crean mayorías artificiales y desincentivan conductas cooperativas, la búsqueda de acuerdos.

---

<sup>17</sup> Sobre el punto véase Remy, 2005.

Finalmente, una vez revocada una autoridad indeseable, surge un tercer problema: que nada asegura que el reemplazante del alcalde o presidente regional o regidor o consejero tenga mayor legitimidad política que el revocado. Dado el contexto de fragmentación y faccionalismo local, la revocatoria puede terminar expresando no tanto el descontento de la población, sino los conflictos internos dentro de los consejos regionales o locales. Por ello, una recomendación sería que, de darse una revocatoria, debería caer el consejo en su conjunto, para dar paso a nuevas elecciones, donde se renueve íntegramente la representación; algo paralelo al mecanismo de cierre del Congreso y convocatoria a elecciones en las democracias parlamentarias, que busca expresar nuevas correlaciones políticas. Además, esto ayudaría a limitar las disputas faccionales al interior de los consejos. Esto se justifica porque el objetivo es fortalecer las organizaciones políticas regionales y locales, la identidad de las listas que se presentan a las elecciones, que deben actuar como tales, y no con lógicas personalistas; y porque la revocatoria debe expresar la iniciativa ciudadana, y no la lucha faccional.

En suma, concluimos que las revocatorias deben pensarse como último recurso, no como solución habitual, a los problemas de legitimidad política. Ahora bien, junto a las revocatorias, mecanismo de democracia directa, las reformas participativas han establecido también instrumentos de participación de la sociedad civil en instancias de gobierno; es decir, la participación no solamente se amplía en la arena electoral, sino en la toma de decisiones cotidianas. Esto se expresa en la creación de los consejos de coordinación regional y local. En tanto ambos presentan problemáticas similares, analizaremos los primeros.

#### LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN REGIONAL

Los «consejos de coordinación regional» (CCR) son instancias del gobierno regional que buscan constituirse en un espacio de concertación permanente entre autoridades y sociedad civil. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>18</sup> establece que los CCR son organismos dentro de la estructura

<sup>18</sup> Ley 27867, artículos 11°B. Otras leyes que norman los CCR, son la Ley 27902 y Ley 28013.

de gobierno y se encargan de emitir opiniones consultivas y no vinculantes sobre las principales herramientas de gestión regional, como son el presupuesto participativo anual y el Plan de Desarrollo Concertado. Se espera así provocar la cercanía entre sociedad civil y autoridades, y corregir las deficiencias o malos manejos en los que las autoridades puedan incurrir, y al mismo tiempo, alimentar la legitimidad de las decisiones públicas. Con este ánimo, los CCR están compuestos por el presidente del gobierno regional, los consejeros regionales, los alcaldes provinciales y los representantes de la sociedad civil. Estos últimos son elegidos por los delegados inscritos en el Registro de Organizaciones Sociales, al cual se accede comprobando tres años de actividad institucional y contando con la personería jurídica correspondiente. Se establece que los gobiernos regionales emiten reglamentos de elecciones de representantes al CCR, designando un comité electoral, y señalando la fecha de los comicios y de la instalación del CCR, que no deberá superar los setenta primeros días del año correspondiente a la renovación de cargos.<sup>19</sup>

Los representantes electos de la sociedad civil conforman el CCR por un periodo de dos años, y su número equivale al 40 por ciento del total de integrantes del consejo. Así pues, por ejemplo, en un departamento con 6 autoridades en el CCR, entre alcaldes provinciales y el presidente regional, se eligen 4 representantes de la sociedad civil, obteniendo las proporciones que la ley establece. Para que el CCR funcione, se establece que los integrantes sesionen al menos dos veces al año, para lo cual se requiere que el presidente del gobierno regional, quien preside la asamblea, convoque a las reuniones. En los niveles menores de gobierno local, se establecen entidades equivalentes, los «consejos de coordinación local» (CCL), que funcionan bajo principios similares a los CCR.

Los CCR y CCL no han adquirido la relevancia que se esperaba que tendrían. Luego de cuatro años de establecida la obligatoriedad para los municipios y gobiernos regionales de instalarlos, no parecen tener mayor repercusión política. Hasta el momento, en la mayoría de los gobiernos regionales se han instalado los CCR, pero muchos no han llegado a reunirse; y en el caso de los del periodo anterior (2005-2007), sólo una minoría llegó

---

<sup>19</sup> Según la Ley 27867, que fija plazos para la instalación del CCR. La última renovación de CCR se ha dado a inicios de este año, 2007.

a sesionar el número de veces exigido por ley (Propuesta Ciudadana, 2007). Se observa que los CCR y CCL lucen irrelevantes para los actores políticos y sociales que son llamados a participar en ellos; otras instancias de participación, como por ejemplo el presupuesto participativo, prácticamente no tienen barreras de entrada, y deciden de manera muy directa sobre recursos concretos. Dada la precariedad organizativa de las agrupaciones sociales, no existen motivaciones evidentes que justifiquen la inversión de tiempo y recursos humanos en procesos de concertación con resultados inciertos. En consecuencia, el peso representativo de los CCR suele restringirse a los espacios urbanos y a las organizaciones más fuertes y estables, dispuestas a involucrarse en este tipo de tareas (Prodes, 2006). En la situación actual, los CCR corren el riesgo de caer en dinámicas de concertación de corto alcance social, y de ser ocupados por intereses particularistas de un conjunto pequeño de organizaciones sociales privilegiadas. Sumado a esto, un elemento que afecta su posicionamiento como legítimas instancias de concertación regional es la débil representatividad de las organizaciones sociales que forman parte de estos consejos. Los representantes de estas organizaciones pocas veces responden por sus acciones ante los miembros de sus asociaciones o llevan al CCR posturas debatidas y respaldadas por sus representados.

¿Qué hacer con los CCR y CCL? En el debate actual encontramos que, primero, se propone reducir las barreras para elegirse como «representante de la sociedad civil», eliminando los requisitos de tres años de actividad organizacional y de tenencia de una personería jurídica (Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo, 2007). De este modo, se piensa, se combatiría el sesgo urbano y poco representativo de estas instancias, y se permitiría la inclusión de organizaciones sociales representantes de sectores más vulnerables y generalmente marginados de estos procesos. Segundo, se propone ampliar su capacidad de acción y decisión. Para ello se plantea aumentar el mínimo de reuniones anuales que son requeridas por ley, y permitir que las decisiones que se tomen en estos espacios sean vinculantes para el gobierno local o regional (ibíd.). Tercero, dado que los representantes de la sociedad civil que forman parte de los CCR y CCL suelen tener relaciones poco estrechas con los grupos que los eligieron, se propone la instalación de mecanismos de comunicación y rendición de cuentas. Finalmente, con el mismo ánimo de recuperar la significancia de los CCR y CCL, se propone aumentar el porcentaje de participación de la

sociedad civil al 50 por ciento; otros proponen eliminar la participación de los alcaldes de niveles menores de gobierno, trasladando la concertación intergubernamental a otros espacios, para simplificar y precisar la concertación Estado-sociedad civil en el CCR.

¿Es este el camino de solución? ¿Persistir en fortalecer esta institución participativa? No necesariamente. El problema de fondo es que los CCR y CCL tienen funciones que compiten y se superponen con las de las autoridades electas y con otros espacios participativos, como el de los presupuestos participativos, que veremos más adelante. Es por esta razón que han devenido en poco trascendentes. Así, de un lado, los representantes de la sociedad civil que forman parte de los CCR están encargados de coordinar el proceso de presupuesto participativo, pero al mismo tiempo tienen el derecho de participar en este como cualquier otra organización (ibíd.). Se genera entonces una suerte de competencia entre instancias de participación que puede repercutir negativamente en la consolidación de alguna de ellas. De otro lado, las funciones de los CCR pueden superponerse con las tareas que deberían cubrir los consejos regionales,<sup>20</sup> a los cuales se atribuye la aprobación final del presupuesto regional participativo y del Plan Regional de Desarrollo Concertado, así como la fiscalización de las acciones de gobierno. Surge una lógica tensión entre los representantes electos por el voto popular (los consejeros) y los representantes de la sociedad civil, de una legitimidad también cuestionada. El resultado de esto es que los CCR no han logrado consolidarse, en medio de esta indefinición.

Finalmente, existe otro problema con la conformación de los CCR, referido a su tamaño. En tanto los representantes de la sociedad civil son un porcentaje del número de alcaldes provinciales representados, y este número a su vez depende del número de provincias, tenemos que el tamaño del CCR no guarda ninguna relación con la densidad poblacional. En algunos departamentos el número de representantes de la sociedad civil es tan pequeño que no es realista esperar que ellos puedan «complementar» de manera eficaz demandas e intereses sociales no expresados en los consejos regionales, mientras que en otros hay un número muy alto, que nada tiene que ver con la densidad poblacional o de organizaciones existentes en el departamento.

---

<sup>20</sup> Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867), art. 13-24.

Cuadro 1  
**Número de integrantes de CCR por departamento: autoridades  
 y representantes de la sociedad civil**

Departamento	Autoridades	Sociedad civil	Total
Madre de Dios	4	3	7
Moquegua	4	3	7
Pasco	4	3	7
Tumbes	4	3	7
Tacna	5	3	8
Ucayali	5	3	8
Ica	6	4	10
Amazonas	8	5	13
Apurímac	8	5	13
Callao	8	5	13
Lambayeque	8	5	13
Loreto	8	5	13
Huancavelica	8	5	13
Piura	8	5	13
Arequipa	9	6	15
Junín	10	7	17
Lima	10	7	17
San Martín	11	7	18
Ayacucho	12	8	20
Huánuco	12	8	20
La Libertad	13	8	21
Cajamarca	14	9	23
Cusco	14	9	23
Puno	14	9	23
Ancash	21	14	35

Fuente: elaboración propia.

Como veremos más adelante, aquí planteamos que los problemas de representación política no se resolverán necesariamente ampliando la dinámica y las funciones de los CCR, sino definiendo bien sus competencias frente a los presupuestos participativos y los consejos regionales, de modo que sean complementarias, y no compitan entre sí. Para terminar, debemos además tener claro que una instancia de concertación de desarrollo jamás logrará concitar más atención que una en la que se define el destino inmediato de los recursos, como los presupuestos participativos.

## PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Los presupuestos participativos (PP) son otra de las principales instancias de participación que las reformas de descentralización instauraron en el año 2002. Al contrario de los CCR y CCL, han tenido mucho mejor respuesta por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Mientras que los primeros en muchas ocasiones no han cumplido con las cuotas mínimas de reuniones anuales y han sido poco incentivados por parte de las autoridades locales, los PP han captado más interés tanto de las autoridades como de sectores de la población. Para las primeras, los presupuestos sirven como mecanismo de legitimación y de distribución que puede aliviar presiones inmediatas; para los segundos, constituyen un mecanismo para acceder a recursos.

La Ley de Bases de la Descentralización<sup>21</sup> establece que los gobiernos subnacionales incorporen a los PP como instrumentos de gestión pública. Cada gobierno regional debe decidir qué monto someterá al presupuesto participativo, pero como norma general el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo en su artículo 7 establece que será el resultante de la sustracción de las obligaciones fijas y de los gastos ineludibles, como el gasto corriente y la atención de proyectos en ejecución, al techo presupuestal de cada gobierno regional. La Ley Marco del Presupuesto Participativo<sup>22</sup> y su Reglamento señalan que los gobiernos regionales y locales están encargados de convocar a las organizaciones sociales a participar del presupuesto y que ellos deben disponer las medidas para identificar y acreditar a los agentes participantes. Además, el MEF publica instructivos anuales que rigen el proceso. Por otro lado, se define que los CCR y CCL se deben encargar de coordinar la programación del presupuesto participativo, con el apoyo del equipo técnico conformado en el gobierno regional o local.

Algunos de los problemas que aquejan a los PP son la escasa representatividad y la débil capacidad de propuesta de las organizaciones sociales que asisten. En cuanto a lo primero tenemos que la debilidad de la organización social hace que la participación y la representación ciudadana no

<sup>21</sup> Capítulo IV de Participación Ciudadana, art. 17° numeral 17.1° y 17.2°

<sup>22</sup> Ley N° 28056. Otras normas son el Reglamento de ley D. S. N° 171-2003-EF y los instructivos anuales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

necesariamente solucionen, sino reproduzca los límites de la representación política. Así, suele encontrarse que quienes están presentes son las organizaciones con mayor capacidad de acción colectiva, y no necesariamente los representantes de los sectores más vulnerables y excluidos. Esto afecta la representatividad del espacio y, por lo tanto, le quita peso a las decisiones que son tomadas allí, que pueden asumir formas de repartición de rentas entre distintos grupos de interés. En segundo lugar, durante la implementación del presupuesto participativo se observa que muy pocas organizaciones sociales cuentan con las herramientas técnicas necesarias para proponer y defender sus proyectos de inversión. Así, la mayoría de las organizaciones sociales que intervienen en el PP pueden verse decepcionadas con los resultados del proceso. Finalmente, existe también un relativamente amplio espacio para que la autoridad defina discrecionalmente qué porcentaje del presupuesto general se somete al proceso participativo.

¿Qué soluciones se plantean para mejorar el funcionamiento de los PP? Primero, se propone ampliar su radio de convocatoria, extendiéndolo a las organizaciones rurales, a las organizaciones sociales menos consolidadas, y del otro extremo, a las grandes empresas o gremios empresariales, y hasta a los partidos políticos. Segundo, se propone establecer un porcentaje fijo del presupuesto regional que sea sometido al presupuesto participativo, además de aumentarlo añadiéndole algunos rubros de gastos corrientes (Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo, 2007), y asegurar legalmente que los acuerdos allí tomados no sean modificables por otras instancias del gobierno, como viene sucediendo en los consejos regionales. Tercero, en la línea de fortalecer los PP, se propone mejorar la capacitación de las organizaciones sociales en el manejo de las herramientas metodológicas, de modo que vean plasmadas efectivamente sus propuestas de inversión pública. Asimismo, para facilitar el trabajo de las organizaciones, se plantea simplificar y adaptar los instructivos anuales del MEF a la realidad de las organizaciones sociales de los departamentos. Finalmente, ante la inestabilidad que significa estar sometidos a constantes modificaciones en las reglas del proceso participativo, se espera que se establezca un instructivo definitivo y permanente del MEF.

Nuevamente, ¿es ésta la dirección correcta? ¿Darle más amplitud y fortaleza a los PP? No necesariamente. En primer lugar, convertirlos en

el espacio principal de decisión respecto al uso de los recursos colisiona directamente con las competencias de los consejos regionales; tanto así que se llega al absurdo de proponer que también los partidos políticos participen del PP, cuando ellos son los que presentan candidatos a las elecciones de consejos regionales. Segundo, imponer límites estrictos en la asignación de recursos aprobados participativamente, en contextos de fragmentación social y debilidad de las organizaciones puede llevar también a la fragmentación del presupuesto.

¿En qué medida los PP pueden ayudar a solucionar los problemas de representación? Nuevamente, en la medida en que legitimen los espacios representativos, que no los debiliten. Consideramos que la asignación presupuestal debe debatirse preferentemente en los consejos regionales, en tanto allí están representadas las diversas fuerzas políticas que compitieron en las elecciones, y que, sobre la base de las propuestas que presentaron, expresan las preferencias de los electores. En la medida en que la representación mediante elecciones tiene límites, es importante complementarla con el mecanismo participativo, pero siendo conscientes de que, casi inevitablemente, en este tendrán mayor presencia los actores con mayor capacidad de acción colectiva; de modo que debería pensarse que el PP en realidad es útil para atender reclamos particulares importantes, y para abrir espacios complementarios para aquellos actores que no lograron ingresar ni pueden expresarse en los consejos regionales, que también tienen una serie de limitaciones, como veremos a continuación.

#### LOS CONSEJOS REGIONALES

Los «consejos regionales» (CR) son la pieza clave del funcionamiento de la dinámica representativa en los ámbitos subnacionales, y sin embargo no han tenido la atención que merecen. En medio de las reformas descentralistas, el énfasis ha estado claramente en crear y consolidar espacios participativos paralelos, antes que reforzar la instancia que supuestamente *complementa*, no *sustituye* la participación. Si la pregunta de fondo de este trabajo es de qué manera la participación ciudadana puede fortalecer el sistema representativo, el centro del análisis debiera girar en torno a cuáles serían los

límites del sistema representativo y, luego, en qué medida la participación ciudadana podría superarlos (o no).

Los CR son el núcleo del funcionamiento del sistema de representación política regional. Según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (art. 15), en ellos recaen las funciones de fiscalización y producción normativa de los gobiernos regionales. Un sistema democrático depende de su capacidad institucional de control horizontal; principalmente del equilibrio de poderes entre el ente ejecutor, en este caso la presidencia regional, y el ente fiscalizador y normativo, en este caso el consejo regional. En tanto órganos normativos y fiscalizadores, los CR tienen las atribuciones de aprobar, modificar, y derogar normas; de aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado, el presupuesto participativo, y los estados financieros; de autorizar operaciones de crédito, de compras, o de transferencias de bienes del gobierno regional; así como de fiscalizar la gestión y conducta pública de los funcionarios; entre otras tareas. Sin embargo, el funcionamiento de estas instancias primordiales para la representación de la población adolece de una serie de problemas.

Uno que recientemente se ha intentado subsanar con una reforma en el diseño institucional de los CR es el de la separación de poderes. A partir de la modificación de la Ley de Gobiernos Regionales dada en enero del 2007 (Ley 28968), el consejo regional es ahora presidido por un «consejero delegado» que los consejeros elijen por mayoría simple cada año. Anteriormente, los CR eran presididos por el presidente regional. El objetivo de esta modificación es favorecer el cumplimiento de la función de fiscalización y la capacidad de elaboración de normas de manera autónoma al gobierno regional, por parte del consejo.

Pero este paso, dado en la dirección correcta de mejorar el funcionamiento de la representación mediante el fortalecimiento de mecanismos *horizontales* de rendición de cuentas, no resuelve los problemas. A pesar de la separación de poderes en el gobierno regional, los Consejos siguen alejados de sus funciones principales. Los miembros del CR suelen asumir un rol de tramitadores de demandas de las provincias que supuestamente representan y de sectores de la población en busca de apoyo político. La producción normativa es escasa, y la vigilancia de las acciones de los funcionarios del gobierno regional casi no existe. Más bien predomina una lógica personalista y pragmática, en la que los consejeros se ocupan de alimentar sus bastiones

electorales, y en muchos casos, de construir escenarios de disputa política contra el presidente regional.

El problema central de los CR es que su composición no permite ni el cumplimiento de las funciones de control horizontal, ni de las funciones de representación vertical. Y además, como hemos visto, las propuestas de solución implementadas hasta el momento crean instancias participativas paralelas y superpuestas a los CR, con lo que los debilitan más, y tampoco crean un espacio alternativo eficiente.

Aquí sostenemos que el núcleo del problema con los consejos regionales (y locales) está en la norma del *premio de mayoría* con que se eligen los consejeros (Prodes, 2006). Los miembros del CR son elegidos por sufragio directo por un periodo de cuatro años, en simultáneo con el presidente regional y el vicepresidente regional. El mecanismo de repartición de puestos en el CR le asigna la mayoría de consejeros a la lista ganadora. En la práctica, esto permite que una lista que alcanzó la presidencia regional con una mayoría relativa simple de votos pueda ocupar el 50 por ciento más uno del total de espacios en el CR. Por supuesto, el poder de la lista ganadora, y de la presidencia regional, impide una dinámica de control y contrapeso que los consejeros deberían liderar. Esta mayoría busca consolidar la gobernabilidad en los espacios subnacionales, pero en realidad lo que hace es crear una mayoría artificial que, en contextos de fragmentación política, desincentiva la búsqueda de acuerdos, las funciones de fiscalización, e incentivan por el contrario conductas autoritarias, que larvan conflictos. No debemos perder de vista que en las últimas elecciones regionales, por ejemplo, apenas 5 gobiernos regionales fueron electos por más del 39 por ciento de los votos; 8 obtuvieron entre 29 y 35 por ciento; y 12 casi la mitad, entre 18 y 28 por ciento. En cuanto a la diferencia de votación entre el primero y el segundo, solamente en 11 departamentos la diferencia es superior a los 10 puntos porcentuales; mientras que en 9 la diferencia es menor a los 5 puntos. La creación de mayorías artificiales distorsiona el principio de representación. Al no existir la necesidad de construir mayorías mediante acuerdos políticos, el CR deviene en una instancia intrascendente como espacio deliberativo y de fiscalización, lo que debilita también a los representantes de los grupos opositores.

Cuadro 2  
**Presidentes regionales y porcentaje de votos con que fueron electos en 2006**

<b>Región</b>	<b>Presidentes regionales electos</b>	<b>% votos válidos</b>	<b>% diferencia con el 2do. puesto</b>
Puno	Pablo Fuentes (Avanza País - Partido de Integración Social)	18,8	0,4
Lima	Nelson Chui (Concertación para el Desarrollo Regional Lima)	20,3	0,0
Piura	Cesar Trelles (APRA)	24,7	2,5
Ayacucho	Isaac Molina (Frente Independiente Innovación Regional)	25,2	6,2
Pasco	Félix Serrano (Movimiento Nueva Izquierda)	25,5	5,2
Junín	Vladimiro Huaroc (CONREDES)	25,8	8,1
Huancavelica	Federico Salas (PICO)	26,6	1,2
Amazonas	Oscar Altamirano (Fuerza Democrática)	26,8	6,1
Moquegua	Jaime Rodríguez (Movimiento Independiente Nuestro Ilo-Moquegua)	26,9	0,5
Huánuco	Jorge Espinoza (Frente Amplio Regional)	27,0	9,1
Apurímac	David Salazar (Frente Popular Llapanchik)	27,0	4,2
Ancash	Cesar Álvarez (Movimiento Independiente Regional Cuenta Conmigo)	28,3	10,8
Cajamarca	Jesús Coronel (Fuerza Social)	29,2	11,8
Ica	Rómulo Triveño (PRI)	32,1	10,1
Cusco	Hugo Gonzales (Unión Por el Perú)	32,6	5,1
Tacna	Hugo Ordoñez (Alianza por Tacna)	32,7	13,1
Tumbes	Wilmer Dios (Movimiento Independiente Regional Faena)	32,8	1,3
Madre de Dios	Santos Kaway (Movimiento Independiente Obras Siempre Obras)	33,5	18,1
Ucayali	Jorge Portocarrero (Integrando Ucayali)	34,1	3,5
Arequipa	Juan Guillén (Arequipa, tradición y futuro)	34,9	14,7
Lambayeque	Yehude Simon (Partido Movimiento Humanista Peruano)	39,6	20,9
Loreto	Yvan Vasquez (Fuerza Loretana)	42,0	17,1
San Martín	Cesar Villanueva (Nueva Amazonía)	44,5	21,8
La Libertad	José Murgia (APRA)	48,0	34,1
Callao	Alexander Kouri (Chimpun Callao)	49,6	16,3

Fuente: Tanaka y Vera, 2007.

Pero los problemas con la conformación de los CR son todavía más profundos. Está también el hecho de que su número y composición, según la ley, están atados a la cantidad de provincias del departamento, al igual que los CCR, lo que limita la aplicación del principio de proporcionalidad y tampoco logra una verdadera representación de las provincias. Conforme a la Ley de Elecciones Regionales, el número de consejeros debe ser igual al de provincias y no menor de siete, asegurando de este

modo que cada provincia sea representada por al menos un consejero.<sup>23</sup> Esto último sugiere una representación sobre la base de circunscripciones uninominales (provincias); sin embargo, nuestra Constitución estipula que nuestra representación se basa en un criterio de proporcionalidad. Estamos ante una contradicción insalvable, que se ve agravada además por el premio de mayoría. ¿Cómo conciliar el hecho de que la lista ganadora debe necesariamente ser mayoría, y al mismo tiempo debe haber representantes por cada provincia? La salida a este entrampamiento ha sido que la lista ganadora, no sólo tiene la prerrogativa de colocar la mitad más uno de sus candidatos al consejo regional, sino que además lo hará según el orden de provincias que haya determinado previamente. Así se crea una primera distorsión de las preferencias de los electores y los representantes que le son asignados, pues a una lista ganadora puede adjudicársele provincias en las cuales no haya obtenido la mayoría de los votos, y al contrario, puede dejar de representar provincias en donde sí ganó. Para respetar el principio de proporcionalidad, la cifra repartidora asigna a las demás listas los cargos que le corresponden, manteniendo el principio de que debe haber solamente un consejero por provincia.<sup>24</sup> Nuevamente, puede suceder que las listas que quedaron en segundo y tercer lugar en el ámbito regional accedan a colocar representantes en el CR, pero representando provincias en donde no ganaron, y donde quienes ingresan al consejo no son los candidatos de los primeros lugares de la lista, sino de la mitad para abajo, lo que afecta negativamente la calidad de los representantes.

Además, está el problema de la no relación entre el número de votantes y el número de representantes en el CR, que se determina sobre la base del número y tamaño heterogéneo de las provincias que conforman cada departamento. Dado que el número de consejeros está determinado por el número de provincias del departamento, en aquellos con provincias demasiado grandes, y con un número pequeño de provincias, los electores estarán subrepresentados en el CR. Esto ocurre con departamentos como Piura y Lambayeque, donde un consejero representa a 117.000 y 99.000 electores, respectivamente. Para evitar este efecto, la Ley de Elecciones Regionales prevé que los consejos regionales estén conformados por al menos siete

---

<sup>23</sup> Ley 27683, art. 6.

<sup>24</sup> Ley 27683, art. 8.

miembros. Sin embargo, esta norma tiene el efecto contrario, pues obliga a que departamentos con pocos habitantes y pocas provincias elijan un número elevado de representantes, lo que genera un efecto de sobrerrepresentación. Este es el caso de regiones como Madre de Dios y Moquegua, donde hay un consejero por cada 7.000 y 14.000 electores respectivamente (v. cuadro 3). Evidentemente, tal heterogeneidad en la representatividad de los CR se debe a que el sistema electoral regional no contempla la existencia de circunscripciones plurinominales calculadas sobre la base del tamaño de las provincias de cada departamento.

Cuadro 3  
**Relación entre consejeros y electores hábiles en cada región**

Región	Electores hábiles	Consejeros regionales	1 consejero para
Madre de Dios *	51.672	7	7.382
Moquegua*	104.253	7	14.893
Tumbes*	114.904	7	16.415
Pasco*	140.471	7	20.067
Tacna*	178.119	7	25.446
Amazonas	188.841	7	26.977
Huancavelica	218.992	8	27.374
Ayacucho	320.165	11	29.106
Apurímac	209.610	7	29.944
Ucayali*	212.157	7	30.308
Ancash	635.438	20	31.772
Huánuco	379.004	11	34.455
San Martín	377.251	10	37.725
Cusco	665.606	13	51.200
Puno	693.571	13	53.352
Cajamarca	753.083	13	57.929
Lima	545.191	9	60.577
Loreto	442.999	7	63.286
Ica*	458.360	7	65.480
Junín	717.102	9	79.678
Callao	560.612	7	80.087
La Libertad	968.320	12	80.693
Arequipa	786.379	8	98.297
Lambayeque*	693.250	7	99.036
Piura	941.264	8	117.658

\* El mínimo de consejeros posible es de siete, aunque estos departamentos tengan un número menor de provincias.

Fuente: elaboración propia.

Después de analizar todo esto, no es sorprendente que los CR, la instancia representativa fundamental en el ámbito regional, tenga problemas de legitimidad social y política. ¿Qué hacer frente a los problemas descritos? En general, como hemos mencionado ya, la tendencia es intentar superar los límites de la representación apostando por la participación en espacios alternativos a los CR, antes que buscar solucionar los propios problemas de estos. Lo que ha sido propuesto, y es un paso en la dirección correcta, es eliminar o aminorar el premio de mayoría, estableciendo un mecanismo proporcional de distribución de puestos. Como hemos visto, esto obligaría a las fuerzas políticas a concertar sus políticas, y haría que las de oposición puedan cumplir mejor sus funciones de fiscalización y control. En tanto el CR funcione mejor, espacios participativos como los CCR y los PP podrían desempeñar mejor un papel complementario. Pero para que los CR funcionen mejor, queda pendiente un rediseño más profundo de su composición, y considerar también medidas que busquen fortalecer a los protagonistas de la representación en el ámbito regional, los movimientos regionales.

#### ¿QUÉ HACER? HACIA UNA AGENDA MÍNIMA DE REFORMAS REFERIDAS A LA DIMENSIÓN REPRESENTATIVA

Después del análisis realizado, llegamos a la conclusión de que los límites de la dimensión representativa de la democracia han dado lugar a la ampliación de los mecanismos electorales, de la elección de representantes a la toma de decisiones vinculantes por parte de la ciudadanía, así como a la incorporación de mecanismos participativos en los que grupos de interés y movimientos sociales logran incidir en la toma de decisiones públicas. En las democracias occidentales desarrolladas esta ampliación demuestra que, en principio, los mecanismos participativos pueden ser complementarios de los representativos. Sin embargo, en el Perú y en otros países latinoamericanos su relación no ha sido fácil. Esto porque la secuencia con la cual se incorporan los mecanismos participativos es crucial: la lógica de la complementariedad supone la existencia de partidos políticos y de un sistema de partidos, de una institucionalidad estatal mínimamente consolidada, así como de organizaciones sociales representativas. Sin estos requisitos, la apertura participativa puede debilitar la representativa, deslegitimar el Estado y hacer que se consoliden grupos de interés particularistas y disputas faccionales.

En el Perú, la descentralización y la implementación de mecanismos participativos ocurrió precisamente en un contexto de debilitamiento de los actores políticos, de la institucionalidad estatal y de los actores sociales. Por ello no debería sorprendernos que, pese al intenso reformismo institucional de los últimos años, los problemas de representación política se mantengan, y que, en la práctica, haya habido fuertes tensiones entre los mecanismos representativos y participativos, que parecen funcionar con lógicas opuestas y contradictorias, de modo que se superponen y estorban antes que reforzarse y complementarse. Así, tenemos que frente a los límites de las instituciones de la democracia representativa, se tuvo que ir necesariamente más allá de una democracia centrada en el voto y los actos electorales, y hacia la adopción de instancias de democracia participativa y directa. Sin embargo, vemos cómo estos intentos de reforma del régimen político, para funcionar correctamente, requieren fortalecer las instituciones representativas, no oponerlas con las participativas.

¿Qué hacer entonces? En general, los debates actuales parecen partir del diagnóstico implícito de que los problemas de representación se resuelven con más participación ciudadana. Esto no está funcionando, porque las organizaciones sociales tienen problemas de legitimidad similares a los que enfrentan los actores políticos, y porque la precariedad del Estado, y un mal diseño institucional, hacen que los mecanismos participativos tampoco puedan constituirse en alternativas a los representativos, que siguen y seguirán estando allí. En este trabajo sostenemos que lo más importante es fortalecer la dimensión representativa misma, expresada en los consejos regionales. Específicamente, está la propuesta de eliminar o morigerar el premio a la mayoría, redefinir las funciones de los CR, los CCR y PP, y plantear una reforma más de fondo referida a la composición de los CR, de modo de hacerlos más proporcionales. Esto último requiere repensar el ámbito de las circunscripciones regionales, tarea pendiente que es parte de la problemática de la integración regional.

Hay otro asunto importante que debe ser atendido para fortalecer los espacios representativos regionales, y es consolidar a los actores políticos regionales, particularmente a los movimientos regionales. En la actualidad, tenemos una ley de partidos que impone una serie de requisitos a los partidos nacionales, pero que es muy laxa con los movimientos regionales. Esto hace que no haya incentivos para buscar establecer vínculos con la política nacional desde la política regional, y se estimula implícitamente

la fragmentación.<sup>25</sup> Así, tenemos que en las elecciones regionales de 2002 se presentaron 224 listas, y 255 en las de 2006, para 25 gobiernos regionales. En tanto persista la fragmentación, la dinámica de funcionamiento de los CR tenderá a estar signada por lógicas particularistas, y los conflictos políticos por luchas facciosas. La propuesta aquí, por tanto, es extender la lógica iniciada con la ley de partidos, de los partidos nacionales también a los movimientos regionales: estos deben cumplir requisitos más exigentes para que puedan postular; entre ellos, por ejemplo, presentar candidatos en todas las alcaldías provinciales de su departamento. Esto se puede plantear, porque, considerando los resultados de las elecciones de 2006, podemos ver que muchos movimientos regionales ganadores fueron capaces de colocar candidatos a alcaldes provinciales en todas las provincias del departamento. De lo que se trata, entonces, es de fortalecer los eslabones que unen la política nacional, regional y local.

Cuadro 4  
**Movimientos regionales, candidaturas presentadas y ganadas  
 en elecciones provinciales**

<b>Presidencia regional</b>	<b>N° de alcaldías provinciales ganadas</b>	<b>% de alcaldías provinciales ganadas</b>	<b>N° candidaturas presentadas</b>	<b>% candidaturas presentadas</b>
UPP (Cusco)	8/13	61,50	13/13	100,00
PRI (Ica)	3/5	60,00	5/5	100,00
Nueva Amazonía (San Martín)	6/10	60,00	10/10	100,00
Fuerza Social (Cajamarca)	7/13	53,80	13/13	100,00
Movimiento Independiente Innovación Regional (Ayacucho)	5/11	45,50	11/11	100,00
Frente Amplio Regional (Huanuco)	4/11	36,40	7/11	63,60
Movimiento Independiente Obras Siempre Obras (Madre de Dios)	1/3	33,30	3/3	100,00
Movimiento Independiente Nuestro Ilo-Moquegua (Moquegua)	1/3	33,30	2/3	66,60
Convergencia Regional Descentralista - Conredes (Junín)	3/9	33,30	9/9	100,00
PAP (La Libertad)	4/12	33,30	12/12	100,00
Fuerza Loretana (Loreto)	2/7	33,30	7/7	100,00
Arequipa, tradición y futuro (Arequipa)	2/8	25,00	5/8	75,00

<sup>25</sup> Véase al respecto Tanaka, 2005; Vergara, 2007.

Cuadro 4 (continuación)  
**Movimientos regionales, candidaturas presentadas y ganadas  
 en elecciones provinciales**

<b>Presidencia regional</b>	<b>N° de alcaldías provinciales ganadas</b>	<b>% de alcaldías provinciales ganadas</b>	<b>N° candidaturas presentadas</b>	<b>% candidaturas presentadas</b>
Alianza por Tacna (Tacna)	1/4	25,00	3/4	75,00
Integrando Ucayali (Ucayali)	1/4	25,00	2/4	50,00
Concertación para el Desarrollo (Lima)	2/10	20,00	8/10	80,00
PICO (Huancavelica)	1/6	16,70	6/6	100,00
Fuerza democrática (Amazonas)	1/7	14,30	7/7	100,00
Frente Popular Llapanchik (Apurímac)	1/7	14,30	7/7	100,00
PAP (Piura)	1/8	12,50	8/8	100,00
Cuenta Conmigo (Ancash)	1/20	5,00	7/20	35,00
Movimiento Humanista Peruano (Lambayeque)	0/3	0,00	0/0	0,00
Movimiento Nueva Izquierda (Pasco)	0/3	0,00	3/3	100,00
Movimiento Independiente Regional Faena (Tumbes)	0/3	0,00	0/0	0,00
Avanza País - Partido de Integración Social (Puno)	0/13	0,00	5/13	38,40

Fuente: elaboración propia.

En suma: mejorar la representación política en el contexto de la descentralización, lograr que la ciudadanía en general sienta expresados sus intereses en la esfera pública, requiere, en primer lugar, consolidar la instancia representativa fundamental del ámbito regional, el consejo regional, y a sus actores, los partidos y movimientos regionales. Para que el consejo pueda cumplir mejor sus funciones de fiscalización, control, y negociación política, sería aconsejable eliminar el premio de mayoría actualmente existente; de otro lado, para que los consejos puedan tener mejores vínculos con los ciudadanos, es fundamental repensar su composición, actualmente atada al número de provincias del departamento, y con una contradicción intrínseca entre una representación por provincias (con una circunscripción uninominal implícita), el premio de mayoría, y un criterio de proporcionalidad. Por otra parte, es necesario fortalecer a los partidos y movimientos regionales, que actuarán en los consejos. En la actualidad, la legislación estimula la desarticulación entre los espacios nacionales, regionales y locales, así como la fragmentación política. Combatir esto precisaría imponer requisitos más exigentes a los movimientos regionales, de modo de constituir un sistema

de partidos estable y fortalecer sus posibilidades de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Si funcionan mejor los consejos regionales, podemos pensar también en complementar esta dimensión representativa con una participativa, para lo cual necesitamos una institucionalidad estatal con funciones y competencias bien definidas. Los presupuestos participativos y los consejos de coordinación regional debieran cumplir papeles complementarios a los que desempeñan los consejos regionales, expresando intereses sociales que no alcanzan cabida dentro de estos. Solamente trabajando simultáneamente sobre las dimensiones representativa y participativa, teniendo claro que el eje central es la primera, es que podremos avanzar en la mejora de la representación política en los espacios subnacionales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexander, Gerard (2001). «Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, n° 3, pp. 249-70.
- Benedicto, Jorge y Fernando Reinares, eds. (1992). *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza.
- Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo (2007). *Presupuesto participativo: agenda pendiente. Balance, lecciones aprendidas y recomendaciones*, Lima.
- Cotler, Julio y Romeo Grompone (2000). *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Dahl, Robert (1971). *Poliarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Dalton, Russell y Manfred Kuechler, comps. (1992). *Los nuevos movimientos sociales. Un reto al orden político*, Valencia, España, Ediciones Alfons el Magnanim/IVEA.
- Falleti, Tulia (2004). «A Sequential Theory of Decentralization and Its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective», Working Paper n° 314, Helen Kellogg Institute for International Studies, julio.
- Kenney, Charles (2004). *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

- Kirchheimer, Otto (1966). «The Transformation of the Western European Party Systems», en Joseph LaPalombara y Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, New Jersey, Princeton University Press.
- Lalander, Rickard (2004). *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization: Between Partyarchy and Chavismo*, University of Helsinki.
- LeDuc, Lawrence (2007). «Direct Democracy in Practice». Ponencia presentada en el seminario «La democracia directa en América Latina», Buenos Aires, marzo.
- Levi, Margaret (2003). «An Analytic Narrative Approach to Puzzles and Problems», Estudio/Working Paper 2003/192, Juan March Institute, Madrid, septiembre.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan (1990). «Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments», en Peter Mair, ed., *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press.
- Lissidini, Alicia (2007). «Democracia directa en Latinoamérica: entre la participación y la delegación». Ponencia presentada en el seminario «La democracia directa en América Latina», Buenos Aires, marzo.
- Mahoney, James (2000). «Path Dependence in Historical Sociology», *Theory and Society*, n° 29, pp. 507-548.
- Mainwaring, Scott y Edurne Zoco (2007). «Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition. Electoral Volatility in Old and New Democracies», *Party Politics*, vol. 13, n° 2, pp. 155-178.
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press.
- Murakami, Yusuke (2007). *Perú en la era del chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Ocampo, Rigoberto, comp. (1992). *Teoría del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Offe, Claus (1984). «Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State», en *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Penfold, Michael (2001). «El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada», en José Vicente Carrasquero, Thais Maingon y Friedrich Welsch, eds., *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*, Caracas, Redpol.
- Programa Pro Descentralización - Prodes (2004). «Ley de Participación y Control Ciudadano», *Aportes al debate en temas de descentralización*, n° 2, julio, Lima.

- Programa Pro Descentralización - Prodes (2005). *Proceso de descentralización 2004: balance y recomendaciones para una agenda pendiente*; elaborado por Elena Conterno, coord., Sandra Doig y Flor Blanco, Lima, Prodes.
- Programa Pro Descentralización - Prodes (2006). *Proceso de descentralización 2005 - abril 2006. Balance y procesos*; elaborado por Elena Conterno, coord., Sandra Doig y Flor Blanco, Lima, Prodes.
- Propuesta Ciudadana (2007). «Vigilancia del proceso de descentralización», *Reporte Nacional* n° 12, enero-abril, Lima.
- Remy, María Isabel (2005). «Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política», en Víctor Vich, ed., *El Estado está de vuelta*, Lima, IEP.
- Scarrow, Susan (2001). «Direct Democracy and Institutional Change. A Comparative Investigation», *Comparative Political Studies*, vol. 34, n° 6, agosto, pp. 651-665.
- Tanaka, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín (1998-1999). «El agotamiento de la democracia participativa y el argumento de la complejidad (elementos para una refundamentación)», *Debates en Sociología*, n° 23-24, pp. 55-76, Lima, PUCP.
- Tanaka, Martín (2005). *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*, Lima, Instituto de Estudios Peruano.
- Tanaka, Martín y Carlos Meléndez (2005). «¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?», en Patricia Zárate, ed., *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*, pp. 165-192, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín y Sofía Vera (2007). «Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión», *Revista de Ciencia Política*, vol. especial 2007, pp. 235-247, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política.
- Thelen, Kathleen (1999). «Historical Institutionalism in Comparative Politics», *Annual Review of Political Science*, n° 2, pp. 369-404.
- Vergara, Alberto (2007). «El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú posfujimorato». Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Latin American Studies Association, Montreal, septiembre.

# REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN: ¿MODELOS DE DEMOCRACIA CONTRAPUESTOS EN AMÉRICA LATINA?\*

Carlos Mascareño\*\*

*Existe una tensión conceptual y política entre los postulados de participación y la tradición de representación en las democracias de América Latina. Desde el inicio de la ola democratizadora hace treinta años, en la región han estado presentes dos visiones de democracia: una, proveniente de las fuentes liberales, que defiende la democracia histórica basada en los principios representativos; la otra, vinculada a los proyectos políticos de izquierda, que propugna un nuevo esquema de democracia basado en la participación de la población. Si bien ambas conviven y tienen sus espacios institucionales, la segunda persigue, en función de un falso dilema, el desplazamiento de la primera. Este trabajo se propone discutir conceptual y empíricamente el dilema en cuestión.*

## INTRODUCCIÓN

Cuando en América Latina se iniciaba la ola de democratización en los ochenta, ya habían transcurrido más de dos décadas de discusión acerca

---

\* El documento fue presentado en el 21° Congreso Mundial de Ciencias Políticas efectuado en Santiago de Chile, 12 al 16 de julio de 2009. Posteriormente fue revisado y corregido para los propósitos de este libro.

\*\* Doctor en Estudios del Desarrollo. Postdoctoral Fellowship, Latin American Studies Center, University of Maryland. Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela. Investigador y docente del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, UCV. Actualmente es Coordinador Académico del Doctorado en Estudios del Desarrollo de esta institución.

de las insatisfacciones de las sociedades europeas y norteamericanas con sus democracias representativas liberales. Es decir, cuando en la región se inicia el camino de la transición hacia la democracia, se hace con las alforjas llenas de las ideas preexistentes sobre las opciones de la sociedad moderna para ampliar los grados de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En consecuencia, se combinaban la instalación de las instituciones representativas con los ensayos de participación, sobre todo por la vía de la adopción de la descentralización como parte sustantiva de la reforma del Estado.

En la búsqueda de la participación, se han creado en la región miles de espacios para el acercamiento entre los ciudadanos y el Estado, fundamentalmente alrededor de la gestión de los gobiernos municipales y regionales. También, varias reformas políticas han apuntado hacia el uso del referendo como instrumento de opinión del colectivo nacional o territorial sobre asuntos de interés público. En uno u otro sentido, se puede tener la sensación de que la proliferación de tales medios es un avance de la democracia participativa y que ella resultaría mejor que las instituciones de lo que históricamente se ha conocido como la democracia representativa, la cual, a juzgar por los autores clásicos, es la democracia sin más y es la que realmente ha existido, acompañando la instauración de los derechos sociales y políticos en el mundo. A partir de esa óptica, suele pensarse que como la democracia representativa asoma limitaciones y, según algunos, es cosa del pasado, la participativa es el futuro que abre las puertas a una sociedad más dueña de su destino. En esa visión entran en conflicto ambas ideas y, en consecuencia, en los hechos se tiende a contraponer los instrumentos para la participación con las instituciones de representación. A tales efectos, es conveniente precisar que en la teoría de la democracia de los modernos no existe contradicción entre la representación y la participación, pues, en todo caso, esta es una ampliación democrática que complementaría el funcionamiento de la primera. Sin embargo, el devenir democrático en su desempeño real asoma conflictos que contraponen ambos idearios, tal como puede advertirse en América Latina.

En esa perspectiva, la participación, tanto por la vía de las experiencias locales como las aportadas por el camino refrendario, se ha convertido en la nueva panacea latinoamericana. Sus instrumentos se constituyen en espacios que generan grandes esperanzas, pasando a formar parte de proyectos políticos

de izquierda en boga en las últimas dos décadas, y también de organizaciones liberales que buscan ampliar el horizonte de las democracias. No obstante, es conveniente precisar sus limitaciones y alcance, sin lo cual se corre el riesgo de generar desenlaces no deseables que pueden dar al traste con la democracia misma al vulnerar los espacios de representación. Cuando se diseñan y ejecutan medios de participación, ¿qué se espera? Por lo general, se parte de la misma premisa: profundizar la democracia. Pero, ¿cuándo un medio de participación aporta realmente a mejores democracias? Hay que tener cuidado con esta relación que a veces se asume mecánicamente pues, no existiendo elementos empíricos que comprueben fehacientemente esa hipótesis, los resultados pueden ser contradictorios.

El presente trabajo se propone ofrecer un marco conceptual e histórico que explique el desarrollo de los innumerables medios de participación en América Latina, con la finalidad de facilitar la comprensión de su aparente contradicción con las instituciones representativas. Se trata de un documento que busca avanzar en el análisis de lo que aparece para algunos grupos políticos e intelectuales como una confrontación insalvable, análisis conveniente, pues, como es evidente, existe un permanente cuestionamiento de la efectividad de los sistemas representativos, ante lo cual se proclama la superioridad de un modelo participativo.

El texto se ha organizado de la siguiente manera: en una primera parte se discuten sucintamente los antecedentes conceptuales de la democracia moderna y sus bases representativas; en la segunda, se aborda conceptualmente la irrupción del ideario de la participación contemporánea. Posteriormente, se presentan elementos empíricos de cómo los procesos de participación entran en conflicto con la representación en América Latina y, por último, se ofrecen los comentarios finales del trabajo.

## DE LA REPRESENTACIÓN A LA PARTICIPACION: TENSIONES DE UN MOVIMIENTO CONCEPTUAL

Al primigenio ideario liberal que tenía como centro la defensa de la libertad del individuo ante la constante amenaza del poder se le adicionaron, progresivamente, las estructuras de representación como medio idóneo para garantizar el control del poder y sus abusos. Ese encuentro entre defensa de la libertad individual y estructuras de representación dio forma

definitiva a lo que históricamente se ha conocido como democracia en el mundo moderno. Ese es el modelo contra el cual emergen los reclamos por la participación.

La tensión entre las ideas de representación y de participación no es nueva. Existe desde el mismo momento en que las instituciones representativas se fueron abriendo paso en el siglo XIX como forma sustantiva de desarrollar la democracia en el mundo occidental. Dicho con palabras de Pierre Rosanvallon (2007), la democracia representativa, que es electoral, nace signada por claras tensiones estructurantes y que se traducen en una distancia permanente entre un «pueblo soberano» y unas condiciones sociales reales. Se trata, en consecuencia, de la existencia de una brecha insalvable entre un principio que es político, el de la supremacía de la voluntad general, y una realidad que es sociológica, la creación de condiciones de vida; esta circunstancia inmanente conduce, constantemente, a la disolución de la consistencia del modelo representativo. Es por ello, precisa el autor, que esas tensiones no han dejado de alimentar la sensación colectiva de un incumplimiento e, inclusive, de una traición. Aunque el desempeño de las democracias occidentales ha estado signado por el triunfo de los beneficios de una política modesta que ha reducido las insatisfacciones –sobre todo a partir del enfrentamiento de las amenazas totalitarias del siglo XX–, del seno de la prudencia de la sociedad misma resurgen constantemente los deseos por la procura de una vía hacia un autogobierno efectivo y, en consecuencia, de un gobierno representativo más atento a los reclamos de la sociedad.

#### EL LIBERALISMO, LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

Primero fueron las ideas sobre la vida liberal y luego tomaron forma las que dieron lugar a las instituciones de representación de las democracias modernas. Por razones propias de la arena política, los defensores de las ideologías de izquierda asociadas a una mayor –o total– presencia del Estado en el comportamiento de la sociedad han etiquetado a la democracia representativa como equivalente a liberalismo, por lo cual, en los tiempos que corren, atacar al liberalismo es igual que hacerlo contra la representación. Tal confusión, o quizás el uso utilitario de las ideas para obtener réditos políticos, lleva con facilidad a contraponer la participación con la

representación, tal como sucede en América Latina. Por ello, es conveniente una precisión al respecto.

Para finales del siglo XVII, Locke (2005) había postulado la tesis de la defensa de los derechos naturales de los individuos a través de instituciones que controlaran el ejercicio del poder, toda vez que el gobierno legítimo sólo deriva del consentimiento del pueblo y se ejerce de manera delegada bajo restricciones. En su discurso jamás apareció el debate entre participación directa –inspirada en las democracias de los antiguos– y representación.

Los liberales, reconociendo la necesidad de la participación del pueblo para evitar la tiranía, pero conscientes de la imposibilidad real de ejercerla en los modernos Estados nacionales, terminan confluyendo con la coherencia que finalmente se labrará entre libertad individual y representación de los intereses del pueblo. Para ese momento es posible definir dos tendencias dentro de liberalismo democrático. Aquella que aboga por la democracia como una fórmula de protección de los derechos individuales, y la que adscribe la idea de la democracia como desarrollo. En el primero de los casos, se concibe la participación como una derivación instrumental en función de los derechos y, en el segundo, se asume la participación como elemento moral autónomo de la sociedad (García, 1998).

La primera formulación sólida para la defensa de los intereses individuales surge de Montesquieu (2003) quien consagra y redefine el concepto de división de los poderes como fórmula para que un sistema limite la acción del Estado. Madison (2001) y Constant (1988) abrazarán las banderas del control de poder de Estado, pero las defenderán en función de prácticas reales: la construcción de la República norteamericana y la República francesa, respectivamente. En ambos casos, reconocido el peligro que suponen las facciones y la imposición de unas sobre otras, la solución lógica será el gobierno representativo que articule las demandas populares con el ejercicio del gobierno. Dos siglos después, a finales del XX, Robert Dahl (1989) reformulará y adaptará ese pensamiento cuando precisa que la democracia moderna se configura como gobierno representativo a los efectos de aplicar la lógica de la igualdad política a la gran escala de Estado nacional, con lo cual se logra alterar la naturaleza misma de la ciudadanía y del proceso democrático en las sociedades contemporáneas.

Para J.S. Mill (2000), defensor clásico de la democracia como desarrollo, la representación se basa en la posibilidad de la participación de todos para hacerlos mejores personas. Defensor del voto plural, la representación

proporcional de las minorías y el sufragio universal, su visión abrió la puerta para avanzar hacia una ampliación de la democracia liberal. También Tocqueville (1993) argumentaría a favor de la función de la participación más allá de la elección de los representantes, siempre respetando el marco de la función protectora de los derechos individuales.

Habiéndose consolidado la idea de que las democracias en los Estados nacionales requerían de la representación para su desempeño, termina imponiéndose el axioma de que democracia era igual a funcionamiento de las instituciones de representación. Por ello, en buena medida la formulaciones contemporáneas de Schumpeter (1942) sobre su defensa de la democracia como un hecho procedimental que permite la legitimación política de quienes compiten por el acceso al poder facilitaron el surgimiento de una visión según la cual la democracia representativa era una realidad elitista, lo que resultaba inconveniente para el desarrollo de las sociedades en procura de su autogobierno. Como lo explica Rosanvallon (2007), la realidad procedimental de la representación entra en abierto conflicto con la metafísica de un pueblo activo y con mando y, por lo tanto, es de esperarse que surjan proyectos políticos que persigan su superación.

#### EL MARXISMO, LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN DIRIGISTA

En Marx nunca existió una teoría normativa de la democracia (Vallespín, 1998). En su obra sólo es posible encontrar ambiguas alusiones a la necesidad de una «democracia verdadera», argumento que buscaba una implacable crítica a la «democracia burguesa». Como se sabe, el problema central de Marx nunca fue la edificación de un modelo político alrededor de la defensa de la libertad individual sino, en otra dirección, la búsqueda de un modelo de sociedad basado en la naturaleza productiva de las acciones sociales. Por ello, las formas de representación que adquirirían las democracias liberales de entonces sólo formaban parte de un andamiaje de esa democracia burguesa que defendía los intereses de quienes detentaban los medios de producción.

Por esa vía de razonamiento, era lógico que Marx no estuviera interesado en las instituciones de la democracia burguesa, pues para él estas, precisamente, eran la fuente de la dominación social. Por ello, no podía creerse en los principios de libertad e igualdad de las Constituciones liberales, ya que

los derechos solo son un velo de neutralidad de las clases dominantes (De Gabriel, 1998). Esta idea, sobre todo, se proyectó en los movimientos marxistas de todo el mundo hasta las postrimerías del siglo XX, razón por la cual dichos movimientos siempre fueron opuestos a la posibilidad de incorporar los valores de las democracias occidentales en sus proyectos políticos.

Por el contrario, Marx creía en la espontaneidad de las masas en la búsqueda de su bienestar general, acompañadas de la conveniente tutoría de un «gran legislador» que les enseñara el camino. Para esa «enseñanza a ser libres» sería indispensable, en consecuencia, la acción del partido, a partir de lo cual el Estado sería sustituido por una nueva comunidad sustentada sobre el trabajo.

Esa formulación de una mejor sociedad —que no de un modelo de democracia— terminará coincidiendo con las ideas de Rousseau en una de sus aristas: siempre será necesaria la presencia de una vanguardia que ejerza la tutela elitista para garantizar al hombre ser libre. Como se supo patéticamente después de la caída del muro de Berlín, aquellas sociedades que se habían autoproclamado como democracias populares habían terminado obedeciendo el mandato de la vanguardia de las elites. El partido suprimió toda forma de disidencia y, con ella, de pluralidad social. Para ese momento, marxismo y liberalismo se encontraban sentados en aceras contrarias. El elitismo de la vanguardia marxista amparada en las llamadas democracias populares actuaba bajo el modelo que se conoció como leninista; desde allí se denunciaba el otro elitismo —el de la democracia liberal— y esa denuncia, como lo advierte Giovanni Sartori (1994), ha tenido un éxito durable.

## SOBRE LA IRRUPCIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL IDEARIO CONTEMPORÁNEO

La participación es asumida como una condición central en la teoría clásica de la democracia y es centro del debate sobre el comportamiento democrático contemporáneo. Ha habido una onda expansiva del uso de la participación como antídoto a la desafección de los ciudadanos respecto a las democracias representativas clásicas. Ken Thomson (2001) informa sobre el alejamiento de los ciudadanos norteamericanos de sus instituciones representativas ya desde 1960, ante lo cual han proliferado miles de organizaciones de base que se proponen participar en los espacios de

representación y decisión públicos. En Europa, partidos como el histórico Laborista británico se propusieron la renovación de la democracia a partir de la multiplicación de comités locales, más cercanos a la gente, con la idea de incrementar la participación pública (Mc Laverty, 2002), a la vez que el Partido Democrático Liberal del mismo país ha hecho de esta práctica su principal estrategia política (Meadowcroft, 2001).

Al igual que en los países con democracias consolidadas, la idea de la participación se adueñó de las estrategias políticas y de reivindicación social en el Tercer Mundo. Sam Hickey y Giles Mohan (2005) anuncian a la participación como el dogma de los últimos treinta años, proceso indispensable para profundizar la democracia (Greaves, 2004). El ánimo fundado en la participación ha sido acompañado con visiones según las cuales, existiendo un acuerdo entre «Left» y «Right» sobre ese proceso y el empoderamiento que ello produce en la gente, se ha constatado la emergencia de lo local como el «locus» de generación de conocimientos e intervención del desarrollo (Mohan y Stokke, 2000). La onda expansiva de la participación como vehículo de profundización democrática se ha colocado en el centro de los discursos redentores de nuestro tiempo y se han echado a andar miles de experiencias que procuran seguir dicha filosofía. Por esta vía, se ha concluido que construir la participación y lograr la *accountability* se ha convertido en un gran objetivo en el marco de los procesos de descentralización (Blair, 2000). Una vertiente de la discusión es aquella según la cual el capital social por la vía de la participación propende al logro de democracias más saludables (Klesner, 2007).

¿De dónde viene este resurgir de la idea de participación que termina generando movimientos de confrontación con la representación?

En los años sesenta, según Sartori (1994), tiene lugar el lanzamiento de la llamada «democracia participativa», tesis traducida en movimiento de pequeños grupos de activistas convertidos en vanguardia. El término «participativo» resultaba, a todas luces, más atractivo que «representativo», aunque el primero no condujese, necesariamente, a más democracia. Era una exasperación por participar que generó mucho ruido y bastante polémica. Pero esa polémica poseía fundados antecedentes.

Los clásicos de la democracia participativa basaron las esperanzas de este régimen de gobierno en el aprendizaje colectivo que lograban los ciudadanos al participar en los asuntos públicos. Tocqueville (1993) lo

tradijo en su famoso axioma sobre lo local como escuela de los ciudadanos. Este imaginario fue proyectado hasta nuestros días y el lema principal de algunos teóricos de la democracia participativa contemporánea terminó siendo «se aprende a participar participando». Se trataba de un viejo pensamiento proveniente de las elaboraciones de Rousseau quien, al propugnar el autogobierno, postuló la necesidad de «un Estado muy pequeño, en el que el pueblo sea fácil de congregarse y en el que cada ciudadano pueda fácilmente conocer a los demás» (1993).<sup>1</sup> Una visión como esta adquiere gran influencia doscientos años después, a la luz de las deficiencias y fallas de las democracias contemporáneas fundadas no en la pequeña comuna facilitadora del cara a cara, sino en sociedades nacionales complejas donde, debido a su dimensión y multiplicidad de intereses, terminó imponiéndose la necesidad de la representación.

A partir de la crítica a lo que denominó la «democracia elitista», Peter Bacharach (1967) proponía un conjunto de principios de una verdadera teoría de la democracia, los cuales debían responder a los siguientes criterios: a) la mayoría de los individuos deberán afinar sus personalidades a través de su más activa participación en las decisiones importantes de la comunidad, b) las personas tienen una inclinación hacia la política y los procesos de participación y c) los beneficios serán relacionados con el grado de igualdad del poder. En esta línea de pensamiento, Carole Pateman (1970), advirtiendo sobre el aumento de demandas de más participación que emergieron en los sesenta en la sociedad norteamericana, concluía acerca de la necesidad de ubicar el tema como cuestión central en una moderna y viable teoría de la democracia. Se trataba de colocar dicha noción en el corazón de la teoría democrática porque «la participación en áreas alternativas podría posibilitar al individuo apreciar mejor la conexión entre las esferas públicas y privadas» (p.110). Ciertamente, se trataba de asumir los efectos de su función educativa sobre el hombre ordinario, para tender hacia ciudadanos más conscientes e interesados en las cosas cercanas y, en definitiva, para incidir con mayor capacidad sobre las decisiones nacionales. En definitiva, la democracia participativa, como lo exaltaba C.B. Mac Pherson (1977), representaba una irrupción contra la democracia

---

<sup>1</sup> También John Stuart Mill (2000) defendió la tesis del autogobierno, en el marco del gobierno representativo.

liberal de elites establecida; habiéndose iniciado como un eslogan de los movimientos estudiantiles de la nueva izquierda en los sesenta, la idea de una democracia participativa se había extendido a diferentes ámbitos de la vida, sobre todo relacionada con los trabajadores por un mayor control sobre sus sitios de trabajo. En una abierta crítica a la democracia elitista competitiva propuesta por Schumpeter, se trataba, finalmente, de impulsar un nuevo modelo de democracia liberal, más abierto y garante de mejores oportunidades para los ciudadanos.

### TENSIÓN ENTRE EL IDEARIO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA REPRESENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La práctica de la participación ciudadana ha sido en la región, desde los años setenta, un expediente fundamental en las nuevas concepciones acerca del desarrollo, y en las últimas dos décadas medio y fin para profundizar las frágiles democracias. Gerd Schönwälder (1997) hablaba de lo relativamente novedosos que resultaban los procesos de participación en América Latina, a pesar de su antigua vigencia en las democracias europeas. Por su intermedio, los movimientos sociales trataban de introducir nuevas prácticas paralelas al clientelismo y autoritarismo reinantes, como vía para resolver el viejo dilema entre autonomía/cooptación de las organizaciones sociales.

A finales de los años setenta y a lo largo de los ochenta, se asomaron al debate varias perspectivas acerca del futuro de las democracias en América Latina. En la mejor perspectiva marxista, algunos autores planteaban que la recuperación de la democracia latinoamericana pasaba por la incorporación activa y protagónica de los sectores populares y que el carácter de sus demandas, que eran socialistas, tendría que compatibilizar las demandas democráticas con las demandas socialistas (Baño y otros, 1978). Insistían en que la democracia se caracterizaba por la oposición al autoritarismo y, para ello, el Estado, para postularse como democrático, tenía forzosamente que incorporar el problema del socialismo dentro de un proyecto nacional-popular viable para América Latina (Cortés, 1980).

Dentro de aquella matriz, la más ortodoxa para el momento, se fue abriendo paso desde la izquierda latinoamericana una visión acerca de la

necesidad e importancia de la democracia que obligó, paulatinamente, a replantearse los esquemas teóricos e ideológicos en el análisis político. Se reconoció cómo la conformación de múltiples y variadas organizaciones sociales en los setenta se había convertido en un nuevo sujeto de la política. De allí que se imponía la necesidad de aprovechar las posibilidades que ofrecía la democracia liberal «para construir, transitando por ella, una alternativa revolucionaria de sociedad» (Pease García, 1983:35). Se trataba, a todas luces, de una visión instrumental de la democracia liberal representativa, la cual, sin más remedio, había que transitar para arribar al mundo socialista del futuro. Creemos que en este pensamiento se encuentran algunas causas del origen de la actual tensión de la participación con la representación.

Las expectativas de las nuevas organizaciones estuvieron relacionadas con una diversidad de materias: la identidad, la autonomía, la democracia de base, la ciudadanía social, la cotidianidad (Gorlier, 1992). Buena parte de aquella perspectiva estuvo influenciada por los estímulos provenientes de Europa Occidental y Estados Unidos,<sup>2</sup> en donde se discutía desde los movimientos de izquierda –pero también en ciertos sectores liberales defensores de la democracia radical– acerca de las limitaciones de la modernidad y de la democracia.

#### ¿SE HA DERIVADO ALGUNA TEORÍA AL RESPECTO?

A pesar de la expansión de las experiencias de participación, resultan escasos los estudios que se hayan propuesto una concepción desde la realidad latinoamericana y que trasciendan el acto mismo de la participación para adentrarse en el escabroso tema de su relación con la democracia. El trabajo de Leonardo Avritzer (2001) se propuso desafiar la teoría democrática basada en la competencia entre elites, anteponiéndole la teoría del espacio público democrático construido sobre la base de las experiencias

---

<sup>2</sup> Autores como Castells, Touraine, Habermas, Mellucci, Laclau y Mouffé (referidos por Gorlier, 1992), entre otros, eran lecturas obligatorias para entender la conformación del ideario alrededor de las organizaciones sociales como una nueva perspectiva de la historia de los cambios sociales y su clara influencia en el pensamiento latinoamericano para ese momento.

de la participación popular. Allí, la democratización se transforma en una práctica social institucionalizada que introduce una tensión entre los derechos locales de la ciudadanía y las prácticas tradicionales del sistema político (léase, entre otras, la representación). Así, una teoría alternativa de la participación pública para Latinoamérica se caracterizaría por la formación de mecanismos cara a cara de deliberación, en donde los movimientos sociales direccionan los *issues* de la agenda y transforman la cultura política, a la vez que convierten la opinión pública en un foro de deliberación, conduciendo a una nueva moral pública en la práctica política, soportada en las asociaciones voluntarias que defienden los valores democráticos. De lo que se trata es de «transferir el potencial democrático que emerge de la sociedad hacia la arena política, a través de los diseños de participación [...] Así, la deliberación llega a ser la arena central que completa la democratización» (Avritzer, 2001:9).

A este esfuerzo se le une, más recientemente, el trabajo de Dagnino, Olvera y Panchifi (2007), el cual, como lo asumen los autores, representa un intento por formular una teoría democrática desde el Sur. En esa perspectiva, partiendo del reconocimiento de que la democracia electoral es un hecho incontrovertible, se trata de profundizar la democracia a partir del encuentro de proyectos políticos en pugna: el que propone la democracia participativa y el basado en los postulados liberales. Así, es necesario revisar las ideas de participación solidaria, cogestión del poder, presupuestos participativos y democracia participativa, con miras a profundizar la comprensión de las democracias latinoamericanas.

Una causa común hilvanada alrededor del discurso de la participación es el constante contraste con el modelo liberal representativo, el cual, a pesar de que se le reconoce su virtud eleccionaria, debe superarse. De cumplirse esas previsiones, Latinoamérica sería conducida hacia un mundo que, aunque conflictivo, sería mejor que el sistema político previamente vivido, el cual estaba plagado de clientelismo y autoritarismo. Por esta vía, defienden sus promotores, un nuevo y prometedor espacio público, en un ambiente descentralizado que facilite el empoderamiento de los habitantes de cada localidad, generaría, forzosamente, una mayor calidad democrática. En definitiva, como hipótesis dominante, se trataría de reforzar constante y tesoneramente, sin ingenuidades y con los cálculos políticos y estratégicos

de rigor, las prácticas de participación ciudadana que eduquen a las masas dentro de nuevas virtudes cívicas adaptadas a la idiosincrasia y formas propias de organización de las sociedades de la región; así se podría superar la limitada democracia liberal representativa, anclada en dinámicas elitistas y, por tanto, excluyentes.

#### DE LAS ASPIRACIONES A LA PRÁCTICA: TENSIONES CON LA REPRESENTACIÓN

En general, las prácticas de participación ciudadana, sobre todo las relacionadas con la descentralización del Estado, han tomado lugar en todos los países latinoamericanos. Con mayor o menor fuerza, están presentes en el discurso sociopolítico de la región, sea en los partidos políticos como en las organizaciones de la sociedad civil y aún en el de las agencias de desarrollo. Esta omnipresencia de la propuesta participativa hunde sus raíces conceptuales en las ideas que se forjaron, como viéramos, dentro de la discusión sobre el rol de las organizaciones sociales emergentes –particularmente desde el bando de la izquierda– en los ochenta y noventa. Por obvias limitaciones de espacio, señalaremos brevemente en este documento sólo cuatro experiencias nacionales en las cuales es posible observar las tensiones entre los medios de participación y la representación democrática.

#### *Brasil*

Comencemos con Brasil, país en el cual han adquirido mayor relevancia los medios de participación, sobre todo a partir de la figura del presupuesto participativo (PP). Como lo analizan Cavalcanti y Maia (2000), la innovadora propuesta de PP amparada en la Constitución brasileña de 1988 ha sido difundida como una alternativa a los modelos tradicionales de gestión de ciudades, por medio de ella se espera establecer nuevos patrones de articulación entre los intereses organizados y el Estado y, con ello, alcanzar nuevas condiciones de gobernabilidad y *governance* local. Si bien se acepta que esta técnica de gestión posee indudables aspectos positivos y que supone un salto respecto a las modalidades convencionales de relaciones con la sociedad local, existen limitaciones y perversiones necesarias de señalar.

En primer término, quienes han impulsado su uso, en este caso el Partido de los Trabajadores del Brasil y sus liderazgos municipales, han terminado revistiendo a esta técnica de consulta con virtudes trascendentes como sería la profundización de la democracia. Con ello se aspira a reforzar la vía de la democracia participativa, que superaría a la democracia representativa, arribándose a dos resultados perversos: el proceso de consulta se convierte en un medio de legitimación del liderazgo que lo dirige y, a la vez, al presentarse como la expresión más legítima de la voluntad general en manos del ejecutivo, se promueve el desgaste del parlamento local<sup>3</sup> como el *locus* de la democracia liberal en el que se forja, legítimamente, la voluntad popular (Cavalcanti y Maia, 2000:150). En definitiva, se crea un clima de confrontación entre el «consejo del presupuesto participativo» y la cámara de ediles, con la consecuente superposición de las atribuciones de ambos espacios de decisión (Araujo, 2001).

En segundo lugar, siendo que la movilización poblacional se estimula con fines de democracia directa y no de control y presión sobre la representación constituida, se oxigena la dictadura de las minorías activas, una de las imperfecciones de la democracia liberal (Dahl citado por Cavalcanti y Maia, 2000:150).

En tercer lugar, el mecanismo de participación corre el riesgo cierto de incentivar el uso de las tácticas de cooptación de los liderazgos comunitarios, siendo un campo fértil para el amiguismo al imponerse la lógica del intercambio de favores para el mantenimiento del poder del voto (ibíd.). En ese sentido, las instancias del PP, al constituirse en los espacios que legitiman las reivindicaciones sociales, terminan asfixiando la dimensión contestataria de los movimientos sociales y comprometen el principio de autonomía de las organizaciones civiles (Araujo, 2001:248).

---

<sup>3</sup> Este resultado, visto desde la perspectiva de los liderazgos de izquierda radical, sobre todo de inspiración marxista, que impulsan el presupuesto participativo, es un resultado deseable pues se trataría de contribuir con la superación de la democracia formal burguesa e instaurar una democracia real, la participativa. Para llegar a ella, los líderes preclaros, desde el Estado, aspiran dirigir las masas, prevalidos de la idea de que ellos conocen lo que más conviene al pueblo y al país. Esta forma de pensamiento se encuentra en la raíz de los movimientos populistas latinoamericanos, con lo cual sería imposible rearticular al Estado y la sociedad civil dentro de nuevas ciudadanías, dando al traste con el principio de autonomía de la esfera civil.

Finalmente, advierten Cavalcanti y Maia (2000), es necesario sincerar la verdadera dimensión de este mecanismo de participación: se trata de un reparto de recursos limitados que, aunque necesarios, se alejan demasiado de las reales necesidades de recursos para impactar en las exigencias populares. Eufemísticamente, concluyen los autores, se termina «dividiendo correctamente lo que sobra», con lo cual es al menos ingenuo esperar que el PP posea un carácter pedagógico para el perfeccionamiento de la democracia. En todo caso, terminaría cumpliendo el rol de des-educar a la población, en la medida en que ella entraría en una atmósfera de confusión respecto a cuáles son los procedimientos decisorios legítimos –si el participativo o el representativo–, por lo menos en lo que a un sistema democrático liberal se refiere.

### *Bolivia*

Para el caso de Bolivia, partamos de la siguiente afirmación: «la participación popular es lo mejor que hemos hecho los bolivianos en los casi últimos cincuenta años de historia republicana» (Rojas Ortuste, 2003:7). Muy alta fue y ha sido la expectativa puesta en esta reforma. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo emergen sus limitaciones. Con datos en manos, Gonzalo Rojas informa acerca de la persistencia de los rasgos patrimoniales y caudillistas en el manejo municipal, con incrementos de corrupción sin sanción legal, toda vez que, luego de nueve años de gestión popular, la sociedad apenas había puesto en práctica el voto de censura en el 19 por ciento de los municipios. Para Miguel Urioste (2003), la descentralización municipalista con participación ciudadana directa fue una medida radical en el contexto político boliviano, inspirada en la experiencia de la diversidad de actores sociales y políticos. El principal sujeto de dicha reforma radical fueron las comunidades indígenas, campesinas y juntas vecinales, reconocidas jurídicamente con el término de «organizaciones territoriales de base» (OTB). A pesar de sus potenciales y evidentes bondades, el proceso ha sido objeto de numerosas críticas, las cuales se resumen a continuación.

En primer lugar, las instituciones previstas para la participación no funcionaron según las expectativas ideales, sobre todo por la mediatización de

la cual fueron objeto debido al monopolio político partidista. Esta situación llevó a la cooptación de los «comités de vigilancia», convertidos en espacios de reparto partidario. Una segunda limitación se encuentra ubicada en las estructuras de gobierno local. La mayoría de ellas son débiles tanto en su vertiente fiscal y de servicios como en las capacidades para conducir un proceso complejo de participación. En tercer lugar, persisten problemas en cuanto a la redefinición de lo público dentro del proceso de participación. Luego de una primera etapa, la ley generó un efecto centrífugo al lograr movilizar centenas de organizaciones populares en el camino hacia la apropiación del proceso. Sin embargo, pasada la efervescencia inicial, se llegó a una etapa centrípeta donde el poder central se convirtió en protagonista, aunado a una tendencia a la fragmentación institucional de la sociedad civil. En un escenario pesimista, señala Urioste, a pesar de la existencia de una incontestable realidad municipal en Bolivia, pudiera producirse un proceso de «modernización incorporativa» (ibíd., p. 21), con lo cual se destruirían herencias indígenas y culturales, a pesar de la retórica de la participación popular.

Con la llegada del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), Bolivia entró en una etapa de implantación de, como lo denomina René Mayorga (2008), un modelo radical etnicista y populista de democracia participativa. El artículo 11.1 de la nueva Constitución, aprobada en una tensa pugna a través de un referendo cuestionado por vastos sectores de la población, sostiene que el nuevo Estado adopta tres formas de democracia: la representativa, la participativa y la comunitaria. En esta perspectiva, «el proyecto constitucional del MAS sostiene una equivalencia entre democracia directa y participativa, entendiéndolas como complementarias, aunque superiores a las instituciones de la democracia representativa» (Mayorga, 2008:2). De esta manera, para la supremacía de la democracia participativa sobre la representativa se han previsto mecanismos de control por parte de las organizaciones sindicales e indígenas –que son la base de apoyo del MAS– sobre el Parlamento y demás instituciones del régimen representativo. Por supuesto, este camino ha conducido a Bolivia hacia una situación de confrontación entre dos bloques de la sociedad, en la cual el modelo de participación popular no ha logrado fortalecer la democracia boliviana y, por el contrario, ha exacerbado las contradicciones políticas, étnicas y religiosas, conculcando los derechos ciudadanos (ibíd.).

*Perú*

Hacia finales del primer gobierno aprista en Perú se había logrado aprobar una reforma descentralizadora que, con cierta timidez, veía en la creación de espacios de participación territoriales una salida a las debilidades del modelo representativo de democracia. Aquella experiencia duró poco ya que, posteriormente, el régimen de Alberto Fujimori eliminaría las figuras regionales de elección indirecta e impondría un modelo centralizador que se fortalecería hasta su caída en el año 2000. Por esa fundamental razón, luego de la salida de Fujimori cobró renovado valor la necesidad de enfrentar las deficiencias de la democracia representativa a través de la ampliación de los espacios de participación asociados a los gobiernos regionales y municipales. Así, con la elección de los presidentes regionales de manera directa, fueron creados los «consejos de coordinación regional» (CCR), los «consejos de coordinación local» (CCL), la figura del PP y otros mecanismos de participación (Mascareño, 2005).

La idea implícita en estos avances era que un mayor involucramiento de los actores civiles a través de los diferentes medios de participación lograría compensar las deficiencias de los actores políticos que ejercían la representación. El análisis de Martín Tanaka (2007) advierte sobre el hecho de que aquella iniciativa participativa no estuvo acompañada de un igual afán de fortalecimiento de la dimensión representativa nacional, regional y local, lo que traducía una escasa comprensión de las verdaderas relaciones entre las dimensiones representativa y participativa de la democracia. A su vez, los mecanismos de participación aludidos han confrontado claros problemas de escasa representación social toda vez que, al ser creados en un ambiente de fragmentación política y social y debilidad institucional, terminan siendo dominados por aquellos grupos de la sociedad mejor organizados y con mayor capacidad de movilización; con ello se echa al traste el objetivo que teóricamente se persigue. La debilidad institucional, por ende, hace que los CCR y CCL terminen superponiendo sus actuaciones con las de los parlamentos regionales y los cámaras municipales, en una actuación marcada por el particularismo. Luego de varios años de creados, los CCR y CCL no logran adquirir la relevancia esperada, luciendo poco atractivos para los actores políticos y sociales. Adicionalmente, la figura del PP termina colisionando con las atribuciones del parlamento regional y

local, al pretender convertirse en el principal espacio de decisión sobre los recursos, lo que entra en abierto conflicto con una de las principalísimas funciones de las instituciones de representación. Lejos de ser complementarios, concluye Tanaka, los mecanismos de participación y las instituciones de representación peruanas, parecen funcionar con lógicas opuestas y hasta contradictorias, superponiéndose y estorbándose, antes que fortalecerse y complementarse.

### *Venezuela*

Finalmente, nos ocuparemos del caso venezolano. La denominada democracia participativa y protagónica en este país surgió como opción de modelo político frente a la deslegitimada democracia representativa bipartidista que detentó el poder durante cuatro décadas. Vastos sectores enarbolaron la bandera de Hugo Chávez y fueron contra los que habían ejercido la representación democrática logrando, efectivamente, derrotarlos y debilitarlos hasta su casi desaparición.

Once años después, Venezuela atraviesa una conflictividad política que mantiene al país dividido en dos grandes bloques casi irreconciliables. El régimen de Chávez sigue avanzando en lo que denomina la «democracia participativa y protagónica», pero con una variante en América Latina: se ha minimizado el valor de la descentralización como reforma clave para la profundización de la democracia, reconcentrándose todos los poderes en manos del Presidente de la República. A pesar de que en los inicios de la Constitución bolivariana de 1999 no se observaran dilemas entre la participación y la representación, el desarrollo del régimen evidenció cómo los poderes judicial, legislativo y el electoral tendían, indefectiblemente, a ser controlados por el Presidente (Combellas, 2004). Es decir, las instituciones de representación serían suplantadas por un vínculo directo entre el líder y la población adherente de su proyecto (Arenas y Gómez, 2006). Para la otra porción de la población, la representación no funciona; no posee instancias del Estado a las cuales acudir para reivindicar sus derechos.

Entonces, ¿cómo se expresa en este caso la tensión entre representación y participación si están mediatizados los derechos y concentrados

los poderes? Como lo analiza Nelly Arenas (2008), efectivamente la insatisfacción con el sistema liberal de representación condujo a la búsqueda de fórmulas participativas más directas en Venezuela. Así, el proyecto bolivariano echó mano de una amplia gama de mecanismos organizativos en procura de ese ideal. Sin embargo, se ha terminado imponiendo la figura y el mando del líder carismático propio de los populismos latinoamericanos, con lo cual la participación sólo se valida a través del líder. Los «consejos comunales», la más reciente creación para la participación por parte de gobierno de Chávez, fueron lanzados con la promesa de superar la tensión entre la democracia representativa y la democracia directa. Sin embargo, se trata de una figura que depende directamente del Presidente de la República, quien distribuye los recursos para su funcionamiento. De esta manera se muestra cómo lo que fue publicitado como medios para erradicar los vicios de la democracia representativa termina siendo medios funcionales al ejercicio autoritario y populista en una lógica abiertamente autoritaria del ejercicio del poder. «Democracia participativa, entonces, no necesariamente puede ni debe traducirse en mayor democracia» (ibíd., p. 84).

De los cuatro casos de democracia participativa, tres – Brasil, Bolivia y Venezuela – poseen una clara influencia del ideario participacionista de izquierda cultivado en América Latina desde los setenta, el cual reflejaba una insatisfacción con los regímenes militaristas de entonces y, en el caso venezolano, con la democracia partidocrática, que había cerrado los espacios de participación a una sociedad que se había complejizado y demandaba su incorporación en las decisiones públicas. También en el caso boliviano, si bien las reformas se decidieron en Gobiernos no identificados con la tradicional etiqueta de izquierda,<sup>4</sup> es sabido cómo la militancia de izquierda en los movimientos sociales influyó en la incorporación del ideario de la participación. Los movimientos partidistas y sociales liberales en cada uno de estos países también entraron en la corriente de cambio y adoptaron la participación como un adjetivo sin el cual no podría venderse la esperanza de una mejor democracia.

---

<sup>4</sup> Para ser precisos, la Ley de Participación Popular de Bolivia fue aprobada en 1994, durante el predominio de partidos liberales antes que de izquierda. Es con la llegada del MAS que se radicaliza la propuesta y se entra en conflicto abierto con los postulados de la democracia representativa.

## COMENTARIOS FINALES

La participación como acto que busca redimir a la sociedad de las deficiencias de la representación política, cuyas vituperadas instituciones son casi condenadas al papel de jarrones chinos cuando no al rincón de los recuerdos en las democracias latinoamericanas, ha tomado su lugar en la conciencia colectiva de nuestras sociedades.

La popularidad de la democracia participativa, evidente, incesante y creciente, termina siendo vinculada al malestar ciudadano con la democracia representativa. Así, se espera resolver cada crítica a la representación con la democracia participativa. Se trata, como lo define Darío Restrepo (2001), de enfrentar un prontuario anti-representación, sin percatarse de que la opción participacionista también posee un límite, en el afán de resolver las desigualdades sociales, y lo más grave, en nombre de ella (la participación) se fortalecen procesos de fragmentación que atentan contra la posibilidad de crear referentes comunes y colectivos. De allí que el panorama para la redención democrática por la vía de los procesos de participación –mayoritariamente de corte localista– no es tan claro ni expedito como el entusiasmo de quienes la proclaman lo pudiera anunciar. Ello se puede deducir de los casos antes comentados.

¿Hasta dónde se ha cumplido la aspiración contenida en la democracia participativa? No existen respuestas definitivas. Lo que ha sucedido frente el reclamo desde los setenta de una genuina, popular y progresiva democratización es la inexistencia de experiencias a gran escala que den cuenta del logro de esos objetivos (Nedeerven, 2001).

En el camino de tensión con la representación, la institucionalización de los instrumentos de participación entra en contradicción –quizás sin proponérselo– con los espacios de representación, ingresando en una arena conflictiva con el sistema político. En el trabajo efectuado en 390 municipios de Brasil, Chile, México y Perú, Anderson y Van Laerhoven (2007) demuestran la existencia de un *gap* entre las reformas de participación y las estrategias reales de poder. Sencillamente, el alcalde no está interesado en compartir el poder, a menos que dichos mecanismos supongan algún tipo de beneficio para el líder. En este sentido, el político local apoyará tan lejos las iniciativas de participación como lejos sean sus beneficios políticos. El estudio desarrollado por Andrew Selee (2006) en tres gobiernos

locales mexicanos muestra cómo, si bien se percibe más autonomía de las autoridades municipales, esta no se traduce en un mayor acceso de la población a la gestión local. Por el contrario, persiste una fuerte resistencia y claras limitaciones para el desarrollo de la *accountability* y, por tanto, de la responsabilidad de los alcaldes ante sus electores.

En ese sentido, Anderson y van Laerhoven (2007) advierten que los líderes locales solo abrirán las puertas de la participación si existen beneficios.<sup>5</sup> Es el mismo cálculo con el que ha actuado legítimamente el Partido de los Trabajadores (PT) al impulsar el presupuesto participativo en Brasil, obteniendo evidentes réditos políticos. De esta manera, los espacios participativos pueden introducir fuertes tensiones en el sistema de *checks and balances* de la democracia representativa, momento en el cual los líderes políticos reaccionarán oponiéndose a ellos. En el mismo caso brasileño, Brian Wrangler (2006) concluye que en los municipios de Sao Paulo y Recife ha sido difícil y hasta imposible implantar el presupuesto participativo tal y como se experimenta en Porto Alegre. La razón es simple: en las dos primeras localidades, el PT no posee la mayoría representativa y, en consecuencia, los concejales, con absoluta legitimidad, defienden su espacio de actuación y se oponen a la pérdida de poder que supone el mecanismo de participación. Además, siendo esa una estrategia del PT, el resultado natural es que la oposición la resista y hasta la elimine.

Nos encontramos con otra mirada de la tensión participación-representación. Es aquella que devela la verdadera naturaleza de las prácticas de participación: existe una íntima relación entre el desempeño de las mismas y las instituciones clásicas de la democracia representativa y del sistema político, sean ejecutivos, parlamentos, partidos políticos o líderes individuales. En esta intensa interacción, los líderes de las organizaciones populares trazan estrategias de acceso a los recursos y beneficios del Estado para proveer de soluciones a los pobladores que así lo demandan, con lo cual los líderes de base mantienen también su legitimidad. Un estudio efectuado sobre una muestra de 299 organizaciones sociales que hacen

---

<sup>5</sup> El político local puede obtener tres tipos de beneficios al incorporar a las organizaciones de base en procesos de participación: a) transmitir una imagen de resolver problemas de cara a la gente; b) mitigar críticas de la oposición y culpar a otros de los fracasos, y c) compartir costos en la implementación de actividades.

vida en Sao Paulo (Gurza y otros, 2005) concluye que las organizaciones más representativas de los pobres son las que están bien conectadas con los partidos y agencias estatales. Ellas, sin llegar a ser totalmente cooptadas, se encuentran mejor preparadas para organizar demostraciones públicas e incidir sobre los gobiernos a través de múltiples canales. En un trabajo más etnográfico sobre organizaciones de base en tres municipios de Belem, Brasil, J.A. Guidry (2003) demuestra cómo para los líderes locales, en su objetivo de impactar el discurso público e introducir puntos en la agenda de decisiones, es fundamental el proceso de *working the linkages*<sup>6</sup> con los partidos, líderes políticos y oficinas públicas, en un permanente diseño y rediseño de las rutinas políticas, para lo cual actúan constantemente con «un pié en la puerta de la esfera pública dominante» (p. 517). De esta manera, los procesos de participación deberán ser analizados como lo que son: un producto político y no un instrumento neutro de reivindicación de la sociedad civil (Gurza y otros, 2005).

Ciertamente, las teorías minimalistas de la democracia, como la schumpetereana, no están resolviendo los grandes conflictos de las sociedades contemporáneas. Pero pareciera que la opción de crear una imagen invertida como la democracia participativa que se le oponga a la representación se encuentra en un terreno difícil para aspirar a cumplir con los requerimientos de la permanente construcción y preservación de la comunidad política a través de la democracia. La democracia es indeterminada y contingente, y la permanente construcción del discurso de la comunidad política nacional le es inherente; ese rol, además de evitar la tiranía, es una de sus funciones centrales. Ese discurso es inalterable desde la óptica de la participación local toda vez que la democracia participativa, tal como se la concibe y se intenta llevar a la práctica, queda reducida a los problemas cotidianos, a una gestión de co-propietarios. Y, precisamente, esa no es la gran tarea de la Política: esta se encarga de construir las reglas de convivencia de la comunidad política. Lo in-político es creer que la Política es la gestión de los problemas cotidianos (Rosanvallon, 2006).

---

<sup>6</sup> Ese *modus operandi* de las organizaciones de base no solo se encuentra en Latinoamérica. En los trabajos de Ken Thomson (2001) y de Stewart Perry (2005) se determina que en Estados Unidos este tipo de organizaciones requiere de un intenso trabajo de vínculos con las instituciones de la democracia representativa para lograr su legitimidad. Por supuesto, el contexto institucional en cada caso es diferente, y ello marca la distancia entre las autonomías organizativas en una y otra sociedad.

Esa gran tarea de preservación de la comunidad política moderna ha estado en manos de la representación. Allí, los nuevos espacios de participación deberán cumplir un papel de apoyo y ampliación de la democracia, pero pareciera que no les corresponde alterar la función de la representación, so pena de fomentar la fragmentación social y, con ello, abrir las puertas a tentaciones autoritarias y populistas que, como en América Latina, poseen su principal aliado en la debilidad del sistema de contrapesos, el cual, hasta los momentos, solo se puede garantizar por medio de la representación.

Sin embargo, a pesar de que teóricamente pueda estar medianamente clara la complementariedad entre ambas, el espíritu de búsqueda de un autogobierno y una representación más eficaz siempre impondrá nuevas condiciones y tensiones. Como lo dice Rosanvallon (2007), esa historia no está cerrada. De allí que el dilema es doble: tanto la representación deberá revisarse y adaptarse a los tiempos de inclusión que corren, como la participación necesita de un análisis menos apasionado y más pensado en función de mantener los límites de convivencia de la comunidad política en democracia, so pena de que los demagogos y autoritarios de siempre continúen ganando terreno en lo que hasta ahora parece espacio de la democracia en América Latina.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, Krister y Frank van Laerhoven (2007). «From Local Strongman to Facilitator: Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America», *Comparative Political Studies*, vol. 40, n° 9, septiembre, pp.1085-1111.
- Araujo, Maria Ceci (2001). «La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación político-organizacional: los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del presupuesto participativo de Porto Alegre», *Revista Reforma y Democracia*, n° 21, octubre, pp. 189-226, CLAD.
- Arenas, Nelly (2008). «El gobierno de Hugo Chávez: democracia, participación y populismo», en D. Avaro y D. Vázquez, comps., *Venezuela: ¿más democracia o más populismo?*, pp. 15-124, Uruguay-México, Flacso/Distribuum.
- Arenas, Nelly y Luis Gómez (2006). *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*, Caracas, Cendes.

- Avritzer, Leonardo (2006). «Civil Society in Latin America in the Twenty-First Century: Between Democratic Deepening, Social Fragmentation, and State Crisis», en Richard Feinberg, Carlos H. Weisman y Leon Zamosc, eds., *Civil Society and Democracy in Latin America*, pp. 35-57, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Bachrach, Peter (1967). *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, Boston, Little Brown.
- Baño, Rodrigo, Leopoldo Benavides, Enzo Falleto y otros (1978). «Movimientos populares y democracia en América latina», documento de trabajo n° 77-78, noviembre, Flasco, Santiago.
- Blair, Harry (2000). «Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries», *World Development*, vol. 28, n° 1, pp. 21-39.
- Cavalcanti, Elvia y Reynaldo Maia (2000). «Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas», *Revista Reforma y Democracia*, n° 18, octubre, pp. 131-154, CLAD.
- Combellas, Ricardo (2004). «Representación versus participación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Análisis de un falso dilema», en L. Salamanca y R. Viciano Pastor, coords., *El sistema político en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, pp. 67-81, Caracas, IEP-UCV/CEPS, Vadell Hermanos.
- Constant, Benjamin (1988). «De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos», en *Del espíritu de conquista*, Madrid, Tecnos.
- Cortés, Antonio (1980). «El rol político de las clases medias», *Nueva Sociedad*, n° 49, pp. 20-29.
- Dagnino, Evangelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panchifi, comps. (2007). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert (1989). *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- De Gabriel, José A. (1998). «La crítica elitista de la democracia», en Rafael del Águila, F. Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, pp. 197-210, Madrid, Alianza Editorial.
- García, Elena (1998). «El discurso liberal: democracia y representación», en Rafael del Águila, F. Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, pp. 115-128, Madrid, Alianza Editorial.
- Gorlier, Juan Carlos (1992). «Democratización en América del Sur: una reflexión sobre el potencial de los movimientos sociales en Argentina y Brasil», *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, n° 4, oct.-dic, pp. 119-152.

- Greaves, Edward F. (2004). «Municipality and Community in Chile: Building Imagined Civic Communities and its Impact on the Political», *Politics Society*, vol. 32, n° 2, junio, pp. 203-230.
- Guidry, John A. (2003). «The Struggle to Be Seen: Social Movements and The Sphere in Brazil», *International Journal of Politics, Culture and Society*, vol. 16, n° 4, verano, pp. 403-524.
- Gurza Lavallo, Adrián, Arnab Acharya y Peter Houtzager (2005). «Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from Sao Paulo, Brazil», *World Development*, vol. 33, n° 6, pp. 951-964.
- Hickey, Sam y Giles Mohan (2005). «Relocating Participation within a Radical Politics of Development», *Development and Change*, vol. 36, n° 2, pp. 237-262.
- Klesner, Joseph L. (2007). «Social Capital and Political Participation in Latin America. Evidence from Argentina, Chile, Mexico, and Peru», *Latin American Research Review*, vol. 42, n° 2, junio, pp. 1-32.
- Locke, John (2005). *Ensayo sobre el gobierno civil*, Argentina, Gradifco.
- MacPherson, C.B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Madison, James Jr. (2001). «El federalista, X», en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista*, pp. 35-41, México, FCE.
- Mascareño, Carlos (2005). «Federalismo y unitarismo: semejanzas y diferencias de los procesos de descentralización de Venezuela y Perú», *Territorios*, n° 14, febrero- julio, pp. 83-104.
- Mayorga, René (2008). «Participación popular y populismo autoritario». Presentado en el seminario «Understanding populism and popular participation: A new at the 'New Left' in Latin America», Washington DC, Woodrow Wilson Center, 10 de marzo.
- Mc Laverly, Peter (2001). «Introduction», en Peter Mc Laverly, ed., *Public Participation and Innovations in Community Governance*, pp. 1-11, Inglaterra, Ashgate Publisher.
- Meadowcroft, John (2001). «Community Politics, Representation and the Limits of Deliberative Democracy», *Local Government Studies*, vol. 27, n° 3, otoño, pp. 25-42.
- Mill, John Stuart (2000). *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos.
- Mohan, Giles y Kristian Stokke (2000). «Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism», *Third World Quarterly*, vol. 21, n° 2, pp. 247-268.
- Montesquieu, Baron de (2003). *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Alianza editorial.
- Nederveen P., Jan (2001). «Participatory Democratization Reconceived», *Futures*, n° 33, pp. 407-422.

- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pease García, Henry (1983). «Vanguardia iluminada y organización de masas», *Nueva Sociedad*, n° 64, enero/febrero, pp. 33-38.
- Perry, Stewart E. (2005). «A Note on the Genesis of the Community Development Corporation», en Dimitrios Poussopoulos y C. George Benello, eds., *Participatory Democracy. Prospects for Democratizing Democracy*, Canadá, Black Rose Books, pp. 50-56.
- Restrepo, Darío (2001). «Eslabones y precipicios entre participación y democracia», *Revista Mexicana de Sociología*, n° 3, pp. 167-191.
- Rojas Ortuste, Gonzalo (2003). «Evaluación de la democracia boliviana y prospectiva». Presentado en el Seminario internacional «Balance de la democracia en la región Andina», Grupo Propuesta Ciudadana- ALOP, Lima, junio.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Rosanvallon, Pierre (2006). «La crisis de la democracia», conferencia, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 17 de noviembre.
- Rousseau, J-J. (1993). *El contrato social*, Madrid, Altaya.
- Sartori, Giovanni (1994). *¿Qué es la democracia?*, Colombia, Altamir ediciones.
- Schönwälder, Gerd (1997). «New Democratic Spaces at The Grassroots? Popular Participation in Latin American Local Governments», *Development and Change*, vol. 28, pp.753-770.
- Schumpeter, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper and Brothers.
- Selee, Andrew (2006). «The Paradox of Local Empowerment: Decentralization and Democratic Governance in Mexico», tesis de doctorado, University of Maryland (College Park, Md.), Digital Repository at the University of Maryland, <http://hdl.handle.net/1903/3373>.
- Tanaka, Martín (2007). «La participación ciudadana y el sistema representativo», informe, Perú, Usaid.
- Thomson, Ken (2001). *From Neighborhood to Nation. The Democratic Foundations of Civil Society*, Tufts University, University Press of New England.
- Tocqueville, Alexis de (1993). *La democracia en América*, Madrid, Alianza.
- Urioste, Miguel (2003). «Descentralización municipal y participación popular». Presentado en el Seminario internacional «Balance de la democracia en la región Andina», Grupo Propuesta Ciudadana- ALOP, Lima, junio.

Vallespín, Fernando (1998). «El discurso de la democracia radical», en Rafael del Águila, F. Vallespín y otros, eds., *La democracia en sus textos*, pp. 157-173, Madrid, Alianza.

Wampler, Brian (2006). «Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities», *Latin American Politics and Society*, vol. 46, n° 2, pp. 73-99.