
¿ERA CUESTIÓN DE PIEL?

EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TIEMPOS TURBULENTOS¹

DRA. YANINA WELP

I. INTRODUCCIÓN

Hacia 2015, diversos indicadores señalaban la persistencia de la crisis financiera global y la disminución del crecimiento económico chino, procesos que contribuían a poner fin al *boom* de las materias primas en América Latina, cerrando temporalmente un ciclo de bonanza. Según la CEPAL (2015), esto ralentizaría el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) regional y produciría el estancamiento o deterioro de los indicadores sociales. En los años siguientes, las previsiones negativas se confirmaron. La tendencia observada en 2015 tuvo fuerte impacto social: un 30,1% de la población de la región se encontraba bajo la línea de pobreza en 2018, mientras que un 10,7% vivía en situación de pobreza extrema, tasas que aumentarían a 30,8% y 11,5%, respectivamente, en 2019 (CEPAL 2019). Todo sugiere que los datos de 2020 serán mucho peores y cabe prever que la tendencia negativa se sostenga en el tiempo si no hay una acción global concertada.

El declive del gasto público perjudicó especialmente a los gobiernos de izquierda (que al disminuir su capacidad de implementar políticas sociales vieron erosionada su legitimidad), explicando en alguna medida los cambios en las preferencias electorales y la llegada de coaliciones

¹Este trabajo es fruto de reflexiones producidas a lo largo de los últimos años y que se han nutrido con el intercambio con muchos colegas hasta finalmente ver la luz en esta publicación. En lo que hace a la discusión de este texto y/o apartados del mismo, quisiera agradecer a Pilar García Guadilla, Martín Tanaka, Alicia Lissidini, Benjamiín Goldfrank y Clayton Cuhna Filho.

de derecha a los gobiernos. Aunque pueda discutirse el peso de otras variables explicativas –como la corrupción o el desgaste sufrido por años en el poder–, los ajustados resultados electorales en Brasil en las elecciones presidenciales de 2014, o el cambio de partido en el gobierno en Argentina, en 2015, alimentaron el pronóstico de “cambio de ciclo”. En 2020 el panorama invita a cambiar el marco de interpretación.

En Brasil, tras el controvertido *impeachment* a Dilma Rousseff (votado en 2016), la derecha se instaló en el gobierno. En Uruguay, las elecciones de 2019 produjeron la alternancia después de 15 años del Frente Amplio en el ejecutivo. También la derecha recuperó el poder en Chile, pero el Frente de Todos (peronismo kirchnerista) triunfó en Argentina y tiempo antes Andrés Manuel López Obrador en México (elecciones de 2018). En octubre de 2020, el MAS recuperaba el gobierno en Bolivia. Dicho en pocas palabras: estos procesos electorales confirman que lejos de las visiones rígidas impuestas por la división en ciclos, la diversidad y la alternancia –por cierto, dos características de la democracia misma– definen las democracias latinoamericanas (del grupo quedan excluidas Venezuela, Cuba y Nicaragua).

A inicios del siglo XX la “innovación democrática” proliferaba en la región (Whitehead 2011, Cameron et al 2012, Goldfrank 2011). Buena parte de los estudios sobre el tema, ya desde las primeras iniciativas impulsadas en la década de los ochenta, las vincularon a los gobiernos de izquierda o centroizquierda². La participación ha sido vista, incluso, como uno de los ejes de diferenciación entre izquierda y derecha. Así, Alcántara (2008) señala que la izquierda es más proclive a la

²Identificamos aquí izquierda y derecha siguiendo la literatura (Alcántara 2008, Freidenberg 2006). Básicamente, la división se basa en el propio posicionamiento de los actores y/o en el análisis del posicionamiento en los ejes que marcan el conflicto: Libertad (en mayor medida patrimonio de la derecha) frente a igualdad (izquierda); Autonomía individual (derecha) frente a colectivismo (izquierda), mercado (derecha) frente a estado (izquierda), clericalismo (derecha) frente a laicismo (izquierda), entre otros y reconociendo graduaciones y matices (véase Alcántara 2008).

democracia participativa, “ya que considera que la sociedad debe representarse a sí misma, mientras que la derecha sostiene una posición de mayor frialdad institucional ante las instancias participativas”. Con este telón de fondo, nos ocupamos aquí de analizar la posible vinculación de las experiencias de participación canalizadas por mecanismos institucionales con el posicionamiento ideológico de los partidos que llegan al gobierno, y también buscamos reflexionar sobre los efectos que pueda tener sobre este despliegue la crisis económica.

Se discuten tres argumentos:

A) La ideología. Suponiendo que la derecha sea menos proclive a promover experiencias de participación que la izquierda (Chávez y Goldfrank 2004, Minnaert y Endara 2015), su avance podría disminuir la activación de mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, por un lado, no todos los gobiernos de izquierda han promovido experiencias participativas (por ejemplo, Argentina no ha introducido mecanismos participativos durante los gobiernos de los Kirchner). Por otro lado, la activación de IPC podría estar condicionada por la existencia y mantenimiento de provisiones legales para activar mecanismos de democracia directa, como se explica a continuación.

B) Los mecanismos regulados. El nivel de formalización y el tipo de mecanismos regulados tendrá influencia sobre un incremento o disminución de activaciones. La experiencia uruguaya durante los noventa y primeros años de dos mil sugiere que la disponibilidad de ciertos mecanismos de participación –si se respeta la legalidad, cuestión central– podría conducir a escenarios en que tanto gobiernos de derecha como de izquierda enfrenten la oposición de la ciudadanía mediante canales institucionalizados (Lissidini 2014).

C) La crisis económica. Considerando que algunas experiencias participativas se fundamentan en la disponibilidad de recursos (por ejemplo,

los presupuestos participativos), las mismas podrían verse limitadas o suspendidas por la crisis económica. Pero, a la vez, la crisis podría conducir a escenarios de protesta y movilización ciudadana, como se mencionó más arriba. En este sentido, cabe esperar mayor movilización social, que será canalizada de diferentes maneras de acuerdo a las características institucionales, sociales y organizativas de cada país.

A continuación se analizan los argumentos esbozados más arriba. En primer lugar, se explora el vínculo entre orientación ideológica y promoción de IPC, considerando los orígenes de la expansión de mecanismos participativos (introducción local o por vía constitucional). Luego se presenta una tipología de los mecanismos que sirve de base para analizar la relación entre la crisis económica y las IPC. Finalmente se presentan unas reflexiones a modo de conclusión.

II. IDEOLOGÍA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A) Las experiencias de participación impulsadas desde el nivel local

La evidencia empírica condujo a asociar las experiencias sudamericanas de participación local de fines de los ochenta y noventa con partidos de izquierda (Chávez 2005, Cameron et al. 2012). Ejemplos de ello aportan la Causa Radical en Venezuela (Lalander 2006); Izquierda Unida en Perú (Ballón 2003); el Frente Amplio en Montevideo, Uruguay (Veneziano 2005); el Partido de los Trabajadores en Brasil (Baiochi 2000, Avritzer 2002, Wampler 2015) o el Partido Socialista en Rosario, Argentina (Annunziata 2013, Robin y Ford 2013).

Los estudios del presupuesto participativo sentaron las bases de una literatura que explicaba la promoción de IPC por la existencia de: i) voluntad política (poniendo énfasis en el rol del alcalde de turno³), ii) competencias del gobierno (señalando la necesidad de algún grado

³Discutiéndose en este sentido el rol de legislaturas (más o menos alineadas con el gobierno y con competencias para gestionar los asuntos locales (Chávez y Goldfrank 2004, Wampler 2004, Schneider y Welp 2015).

mínimo de descentralización) y, en la misma línea, iii) disponibilidad de recursos económicos. Pero, con el tiempo, se produjo una amplia difusión institucional. Los presupuestos participativos y la descentralización rápidamente fueron identificados como buenas prácticas de transparencia, eficiencia y control de la corrupción por parte de instituciones como el Banco Mundial (Goldfrank 2011).

Dado el peso de los organismos internacionales en la promoción de instituciones de participación local (más tarde traducida en la promoción de iniciativas de participación digital), la izquierda perdió el supuesto monopolio de la participación, que pasó a formar parte de los requisitos de algunos acuerdos de financiación externa y ayuda al desarrollo. Además, aunque las experiencias latinoamericanas mejor documentadas son las iniciadas por la izquierda –mostrando ciertas vías en las preferencias ideológicas de los investigadores de la región–, algunos estudios europeos han mostrado que la derecha también promueve experiencias de participación, algo que se ha visto reforzado con las iniciativas de participación digital.

Aunque izquierdas y derechas promueven experiencias participativas, estas difieren en sus características, por ejemplo, en el poder otorgado a la ciudadanía (con mayor número de experiencias consultivas promovidas por la derecha y de experiencias con resultados vinculantes promovidas por la izquierda) (Colino y del Pino 2003). A nivel local se ha observado que el cambio de gobierno en muchas ocasiones puede conducir al final de la experiencia participativa o a su modificación sustancial. Ocurrió en la década del ochenta en Perú, en los municipios gobernados por Izquierda Unida; y en Venezuela, en los territorios gobernados por Causa Radical, que vieron el fin de las experiencias con el presupuesto participativo al cambiar de gobierno. Estos hallazgos conducirían a mantener las diferencias entre la izquierda (más proclive) y la derecha (menos proclive) a introducir experiencias participativas.

Hay más elementos a considerar: las IPC introducidas no se agotan en los presupuestos participativos. A la vez, si bien un considerable número de iniciativas se promovió originalmente desde el nivel local, numerosas constituciones han ido incorporando mecanismos de participación nacionales y subnacionales. Perú es emblemático en este sentido, ya que a las experiencias locales de la década del ochenta siguió la introducción por vía constitucional (1993) de mecanismos como los consejos regionales de participación y los mismos presupuestos participativos, que con reformas posteriores se convirtieron en obligatorios (aunque no siempre se cumpla con la normativa) (Chirinos 2004, Tanaka 2012, Remy 2005).

Algunas iniciativas de éxito en el nivel local, que se consolidaron en el tiempo, impulsaron el crecimiento de nuevas opciones políticas de centroizquierda a nivel nacional. Así ocurrió en Uruguay, con el Frente Amplio alcanzando la presidencia del país en 2004, después de dos períodos consecutivos de gobierno participativo en la ciudad de Montevideo (sigue en el gobierno de la ciudad desde 1989), y también en Brasil, con el Partido de los Trabajadores asumiendo el gobierno en 2003 y permaneciendo hasta la remoción de Dilma Rousseff en un controvertido *impeachment* en 2016.

Tanto en Uruguay como en Brasil, procesos electorales posteriores dieron un triunfo a los sectores más reaccionarios de la derecha. Sin embargo, mientras en Brasil la participación ha quedado desplazada, en Uruguay las instituciones de democracia directa no han sido atacadas seriamente (aunque un miembro del parlamento de Cabildo Abierto sí ha propuesto reformar la ley para limitar la activación de referendos, sin lograr apoyos). Otras experiencias de la izquierda en la ciudad, como las de Izquierda Unida en Perú o Causa Radical en Venezuela no lograron consolidarse. En Argentina el Partido Socialista saltó de la ciudad de Rosario a la provincia e hizo un intento de proyectarse a nivel nacional que no ha funcionado (Robin y Ford 2013).

B) La constitucionalización de la participación

Si nos trasladamos al plano nacional, la vinculación entre orientación ideológica e introducción de IPC muestra un escenario aún más diverso que el local, e insuficientemente estudiado en perspectiva comparada. A grandes rasgos, podría sugerirse que existe un modelo negociado entre izquierda y derecha (Brasil 1988, Colombia 1991 y, aunque forzado y atípico, Perú 1993) y un modelo dominado por coaliciones de izquierda (Venezuela 1999, Ecuador 2008, Bolivia 2009). En paralelo, unas cuantas constituciones no han introducido IPC o estas son muy limitadas (Argentina 1994, Chile, Paraguay) mientras en otras, como Uruguay, los mecanismos de democracia directa pueden ser activados a nivel nacional desde 1967, con un ventar (¿...?) de mecanismos más limitados en número, pero también más poderosos en sus efectos y prácticas. Esto nos lleva a la cuestión de la diversidad, notable, de mecanismos introducidos.

La “Constitución ciudadana” en Brasil es reconocida como impulsora del modelo participativo (Wampler 2015). Sin embargo, algunas voces han puesto el acento en criticar la experiencia constituyente por combinar canales de discusión e intervención ciudadana con un fuerte control de las estructuras de poder (incluyendo los militares) que habrían otorgado concesiones a cambio de mantener candados en otros aspectos estructurales (Moreira Alves 1988, Zaverucha 1998). Aun así, la Constitución ha sido reformada en numerosas ocasiones desde entonces y ha logrado consolidarse como la estructura básica del modelo de convivencia. Para lo que nos interesa aquí, cabe destacar que la Constitución opera más bien como un marco, dejando en manos de los subniveles de gobierno la activación de los mismos. A nivel nacional, los mecanismos que han tenido mayor difusión en la región, que son los referendos e iniciativas ciudadanas, son muy limitados en Brasil, permitiéndose solo al ejecutivo y al legislativo la activación de los mismos (Lissidini 2015, Welp y Ruth 2017). Mientras los mecanismos que más proliferaron fueron los presupuestos

participativos (que tendieron a decaer durante los gobiernos nacionales del PT y los consejos de políticas públicas) (Zaremborg et al 2017).

La Constitución colombiana de 1991 fue la primera en declararse “participativa”. Un amplio número de mecanismos fue incorporado para su activación a nivel local (encuentros ciudadanos, cabildos, consultas populares), mientras que a nivel nacional el espectro de mecanismos de democracia directa incluye no solo los mecanismos en manos de las autoridades, sino también los de activación ciudadana. En un estudio detallado del proceso constituyente, Jiménez Martín (2006) observa un toma y daca en el que la participación pasa a formar parte de las concesiones de grupos en el poder para incorporar o mantener ciertas prerrogativas. En cualquier caso, mientras en Brasil los mecanismos introducidos son limitados, consultivos, con escaso poder de decisión y no permiten a la ciudadanía ni derogar ni proponer leyes directamente, en Colombia sí lo permiten, autorizando también la revocatoria de autoridades ejecutivas a nivel subnacional. Sin embargo, más allá de algunos pocos intentos, sobre todo el ámbito de la revocatoria⁴, estos mecanismos no han jugado un rol relevante en el sistema político colombiano.

La experiencia de Perú es excepcional en el contexto latinoamericano ya que la constituyente fue impulsada por un gobierno autoritario, el de Alberto Fujimori, tras el cierre del congreso en 1992 (Welp 2018). Con la intención de superar el bloqueo entre el legislativo y el ejecutivo, el presidente Alberto Fujimori clausuró el congreso, posteriormente, para resolver el bloqueo internacional derivado de la acción previa convocó a una asamblea constituyente. El proceso para elegir constituyentes se produce sin una participación de los partidos con mayor peso electoral. La mayoría fujimorista instaló la pena de muerte y limitó

⁴Por un análisis de la revocatoria en perspectiva comparada véase Welp y Whitehead 2020, y por el caso colombiano Welp y Milanese 2018.

el poder y el tamaño del congreso pero, paralelo a esta agenda o quizás en el marco del discurso antipolítica y antipartidos, se introdujeron también mecanismos de participación, como los presupuestos participativos, la revocatoria de mandato a nivel subnacional para los cargos electos y los mecanismos de democracia directa a nivel nacional, como la iniciativa legislativa directa o el referéndum obligatorio para la reforma constitucional (Tanaka 2005, Tuesta Soldevilla 2014).

En Argentina, una asamblea constituyente organizada tras el Pacto de Olivos, entre el presidente del gobierno del momento, el peronista Carlos Menem (dos períodos consecutivos, 1989-1999), y el líder de la oposición Raúl Alfonsín (1983-1989) de la Unión Cívica Radical. El acuerdo permitió introducir la reelección buscada por Menem a cambio de introducir mayores controles inter-institucionales y mecanismos de equilibrio y coordinación, como la figura del jefe de gabinete. Sin embargo, apenas dos mecanismos de democracia directa fueron introducidos, semejantes a los de Brasil 1988, en manos de las autoridades, muy limitados (apenas usados en Brasil (2005), nunca en Argentina).

En Chile, la elaboración de una nueva constitución y la introducción de mecanismos participativos ha estado en la agenda de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010, 2014-2018), que impulsó incluso un proceso participativo inédito en el país, “los diálogos ciudadanos”, que pese a su relevancia no lograron entonces impulsar el cambio constitucional (Soto y Welp 2017, Heiss 2020). Justamente, el cambio de perfil ideológico del gobierno tras el triunfo electoral de Piñera desplazó la agenda de la participación⁵, pero la ola de protestas sociales de 2019 sí ha logrado obligar al gobierno de Sebastián Piñera y los partidos tradicionales a reconsiderar la reforma constitucional. Tras un año intenso de protestas y meses de pandemia, el 25 de

⁵Queda por analizar a fondo el triunfo de Piñera, con baja participación pero claro, considerando que la mayoría, según los diferentes estudios de opinión, se inclinaba por un cambio constitucional participativo mientras el candidato triunfante no lo llevaba entre sus propuestas.

octubre de 2020 la ciudadanía votó en un plebiscito no solo a favor de reemplazar la constitución, sino también de hacerlo con una asamblea completamente electa y paritaria.

Uruguay es el país que destaca en la región por su tradición de uso de mecanismos de democracia directa a nivel nacional, la temprana incorporación constitucional del referéndum obligatorio (1934) y la regulación de mecanismos susceptibles de ser activados por la ciudadanía (1967), usados con relativa intensidad en los noventa y principios de dos mil⁶.

En América del Sur, otros tres países han utilizado intensa y recientemente mecanismos de democracia directa. Se trata de Venezuela, Bolivia y Ecuador. En los tres casos, coaliciones de izquierda que llegaron al poder con campañas que enfrentaban fuertemente a los partidos tradicionales y la democracia representativa introdujeron un amplio espectro de mecanismos (Welp y Ruth 2017). Más abajo analizaremos las activaciones con mayor detalle.

III. CLASIFICACIÓN DE IPC

Para hacer pronósticos sobre el futuro de las IPC, es indispensable comprender su diversidad, clasificable según factores tales como quiénes pueden participar (residentes, electores, individuos u organizaciones de la sociedad civil), las formas de participación (pasiva o restringida al acceso a la información, deliberativa y/o con capacidad para tomar decisiones e incluso implementarlas), el nivel de formalización de los mecanismos (por vía de ordenanzas o leyes, por vía constitucional, o convocados puntualmente por alcaldes o concejos deliberantes) o las competencias o capacidad de incidencia de los mecanismos participativos (que refiere a la diversidad de cuestiones que

⁶Por un estudio de la evolución histórica véase Lissidini (1998). Por un análisis de las activaciones posteriores a la transición véase Monestier (2011).

pueden ser objeto de la participación ciudadana, desde presupuestos a definición de políticas públicas en áreas específicas).

La *tabla 1* presenta una selección de instituciones: el concejo vecinal (según es implementado en Montevideo), el consejo comunal (tal como funciona en Venezuela), los consejos de políticas públicas (según el modelo de Brasil), la Silla vacía (en funcionamiento en los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador), el presupuesto participativo (basado en varios casos), la consulta popular (varios casos) y la revocatoria de mandato (Perú, Ecuador, Colombia), que se analizan brevemente a continuación.

Tabla 1

Caracterización de las instituciones seleccionadas

		Concejo vecinal	Concejo comunal	Concejo de Políticas Públicas	Silla vacía	Presupuesto participativo	Consulta popular	Revocatoria
Tipo de Participación	Deliberación	X	X	X	X	*		
	Voto	X	X		X	X	X	X
	Gestión/ implementación		X					
Participación	General					X		
	Delegados o electos	X	X	X	X	*		
	Electores						X	X
Objetivo	Definir presupuesto					X		
	Remover representantes							X
	Remover/vetar políticas	X		X	X		X	
	Proponer y gestionar obras		X					

Fuente: elaboración propia basada en estudios de los casos presentados.

Concejo vecinal (nivel local).

La descentralización participativa de la ciudad de Montevideo fue impulsada por la llegada del Frente Amplio (FA) a la alcaldía en 1989. En 1993 el FA alcanzó un acuerdo con los partidos de la oposición que derivó en la creación de tres instituciones a reproducir en las 18 unidades en que se dividió el territorio: los *centros comunales zonales*, encargados de la administración; las *juntas locales*, como órgano ejecutivo compuesto por cinco miembros honorarios, nominados por el intendente de la ciudad; y los *concejos vecinales* (CV), órgano de participación ciudadana para el asesoramiento, propuesta, seguimiento y control de la gestión, compuestos por vecinos electos por sus vecinos (cargos no remunerados) en elecciones organizadas por la intendencia. Esta estructura organizativa ha sufrido modificaciones, entre las que cabe destacar las derivadas de la Ley de descentralización (Ley 18.586), que condujo a la división de la ciudad de Montevideo en ocho alcaldías y a la elección directa de sus representantes ejecutivos, pero no ha afectado sustancialmente a los concejos vecinales. El reto actual que enfrentan los CV reside en su propio diseño institucional, que no les otorga peso en la definición de los asuntos públicos. La evaluación de los vecinos como la de los propios concejales muestra desconocimiento o escasa valoración del concejo por parte de los primeros, y frustración por parte de los segundos (Ferla et al. 2014). Esta baja incidencia explica un constante descenso de las postulaciones de ciudadanos para ser concejales (Serdült y Welp 2015). Las tendencias posteriores a esta fecha hablan de un sostenimiento de la participación en el presupuesto participativo (Suárez 2020) mientras el declive de los consejos comunales se mantiene.

Consejo comunal (nivel local)

Los consejos comunales (CC)⁷ que operaron desde 2006 en Venezuela hasta que quedaron desactivados por la falta de recursos y la creciente

⁷Revisión de los consejos locales de participación introducidos en la Constitución de 1999, que no tuvieron mayor éxito (véase López Maya 2014).

ingobernabilidad; representaron una atípica institución de participación ciudadana en la región. Funcionaron durante los últimos años del gobierno de Chávez en relación directa con la Secretaría de la Presidencia, permitiendo no solo proponer y decidir obras, sino también acceder a presupuestos y gestionar la implementación. Para formar un CC la ley requiere un grupo promotor que ejecute un censo, orientado a fijar los límites geográficos de la comunidad (entre 150 y 400 familias en áreas urbanas), luego deben elegirse los delegados en una asamblea pública en la que debe participar al menos el 30 % de los adultos mayores de quince años. Para recibir recursos del gobierno y obtener personería jurídica, el CC necesitaba llevar documentos que comprueben que se siguieron los pasos indicados, y registrarse con el Fundacomunal. Esta dimensión que no llama la atención cuando funcionan las garantías del Estado de derecho, se convirtió en un filtro en el país. La expansión de consejos comunales fue prueba de su capacidad de incidencia, pero también de su rol en la estrategia del chavismo para movilizar a sus bases y mantenerlas controladas. Han quedado atrapados por la corrupción, la falta de formación de los ciudadanos involucrados, la manipulación política de las instituciones y la falta de una mirada coordinada sobre los asuntos locales (reforzada por la competencia de los CC con el municipio por la gestión de recursos) y su fuerte asociación al proyecto político chavista (Álvarez y García Guadilla 2011, López Maya 2014, Chaguaceda y Puerta Riera 2015).

Los consejos de políticas públicas (distintos niveles de gobierno)

La mayoría de las instituciones participativas en Brasil se ha instalado en sectores específicos de políticas públicas, por lo que también son denominadas como consejos gestores y conferencias de políticas públicas. No son nuevos, ya que comenzaron a desarrollarse en las primeras décadas del siglo XX, pero proliferaron durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores. Estos mecanismos no suelen incluir entre sus temas de agenda cuestiones tales como reformas constitucionales o decisiones geopolíticas de largo alcance, sino que se

ocupan del debate de necesidades y soluciones orientadas a sectores específicos. La participación se da fundamentalmente a través de delegados que “hablan en nombre de” (las mujeres, los pobres, las víctimas de derechos humanos, etc.), lo que denota un tipo de representación específica (denominada virtual) en el que los representantes no son autorizados por medio de voto y, a veces, no son conocidos como tal por la ciudadanía aludida. A pesar de ello, estos intermediarios están “autorizados” (en función de la trayectoria, prestigio, etc. de la organización) a abogar por los derechos de otros, lo que implica que todas las dimensiones propias de la intermediación se activan, junto con las problemáticas típicas tratadas profusamente por la teoría de la representación (Zarembeg et al., 2017). Los análisis de sus resultados divergen, como divergentes se espera que sean también sus prácticas. En su estudio de los consejos de vivienda en el noreste de Brasil, Valesca Lima (2019) encuentra que el espacio pierde capacidad de incidencia cuando la administración no los privilegia (no enviando representación a los encuentros o enviando funcionarios inexpertos) y cuando el sector privado no participa por considerar que otros canales son más eficientes para defender sus intereses.

Silla vacía (nivel subnacional)

La silla vacía (SV) fue introducida en Ecuador en la Constitución de 2008, como un mecanismo para la “representación ciudadana” con voz y voto en el concejo deliberante. La atribución de poder de decisión, sin embargo, parece reforzar la crisis de representación a la que buscaba dar respuesta: si la silla vacía permite la representación ciudadana ¿a quién representan los otros concejales, que tanto pueden provenir de partidos como haberse postulado como independientes? Otro problema surge de la ocupación de la SV por una sola persona (que atenta contra la pluralidad de puntos de vista) y el otorgamiento de derecho a voto a alguien no electo por un proceso igualitario (Pachano 2010). Dadas las características de la SV, introducida en la Constitución

y regulada por leyes locales, su baja incidencia y baja dependencia de recursos económicos, no cabe esperar que ni un giro a la derecha ni una crisis económica afecten sustancialmente su despliegue (que sí podría, como en el caso de los concejos vecinales en Montevideo, verse afectada por evaluaciones posteriores del mecanismo). El estudio de los casos de Puerto Quito y Cotacachi de Ramírez y Espinosa (2012) sugiere que la SV propicia la generación de una representación “oficial” de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, mientras incentiva la emergencia de disputas al interior de las organizaciones. La investigación de Castro (2015) de la SV en ocho concejos cantonales y un distrito metropolitano de la provincia de Pichincha, indica también los riesgos de manipulación (cuando el alcalde o asambleas controladas por un partido escogen el representante a la SV) y el monopolio que se observa a menudo en la ocupación del puesto.

Presupuestos participativos (nivel subnacional)

El presupuesto participativo es un mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden contribuir a la toma de decisiones acerca de una fracción del presupuesto local (Suárez 2020). Más allá de montos más o menos reducidos, hay cierto consenso en que las decisiones que pueden tomarse a través de este mecanismo tienen un marcado carácter compensatorio. En general, no se trata de oponer cuestiones sino de priorizar entre un grupo de políticas cuya realización suele ser necesaria, aun así, la disponibilidad de una mínima porción de recursos económicos es fundamental para desplegarlo. En cuanto a la influencia de la ideología del partido en el gobierno sobre su implementación, cabe destacar que la misma está matizada por el tipo de regulación. Por ejemplo, mientras en Perú la convocatoria es obligada (introducido en la Constitución y las leyes) en Brasil su convocatoria es opcional. En este caso, las opciones son más diversas y no es posible extraer conclusiones generales. Podría ocurrir, por ejemplo, que algunos gobiernos dejen de implementarlos si ven reducidos sus

recursos, pero también podría ocurrir que recursos escasos sean distribuidos por una vía participativa como una opción para dar mayor legitimidad en un contexto de crisis.

Consulta popular (todos los niveles de gobierno)

En las últimas décadas se ha incrementado el número y tipo de mecanismos de democracia directa introducidos en las constituciones de la región. Una distinción útil para nuestros objetivos reside en analizar quién puede activarlos: i) son obligatorios, cuando así lo determina la Constitución para cuestiones específicas, como la ratificación popular de reformas constitucionales aprobadas por el legislativo; ii) pueden convocarlo las autoridades, parlamentos y/o presidentes; o iii) la ciudadanía por reunión de firmas y siguiendo otros requisitos que varían, y mucho, entre casos. Pese a que un considerable número de países los ha introducido recientemente, sus activaciones son muy deficitarias y entre ellas predomina la iniciativa presidencial (Tuesta y Welp 2020). El análisis de los mecanismos de democracia directa es complejo en la medida en que tanto pueden funcionar otorgando a la ciudadanía poder de control (con un referendo de ratificación de reformas constitucionales, por ejemplo, o con la capacidad de activar una consulta para vetar una ley) como pueden conducir a desequilibrios entre poderes, por ejemplo, si el Ejecutivo los usa para erosionar el poder de una legislatura en manos de la oposición o para sortear la legalidad (por ejemplo, apelando a la voluntad ciudadana expresada en un referendo para iniciar una reforma constitucional por procedimientos no regulados). Sin embargo, las funciones concretas dependen no solo del diseño institucional, sino también de los contextos.

¿Qué escenarios futuros podemos esperar? Si se respeta la legalidad, cabría esperar un mayor número de activaciones de iniciativas y referendos desde abajo, como se observó en Uruguay durante los noventa y dos mil, como estrategia de los movimientos sociales y el emergente Frente Amplio de resistencia a las medidas de ajuste (Monestier 2011).

Sin embargo, en los países en que dicha regulación existe se ha observado la creación de obstáculos *ad hoc* que impiden la activación de mecanismos y ponen en entredicho la calidad de la democracia. Esto ocurrió en Perú en 2002 o en Ecuador en 2013 (Tuesta y Welp 2020).

Revocatoria del mandato

La revocatoria del mandato o referendo revocatorio es una institución antigua. Sus orígenes se remontan a la Roma clásica. Se discutió durante la formación del estado moderno, fue regulada en algunos cantones suizos, incluida a nivel subnacional en Estados Unidos, y desde entonces a paso lento pero firme se ha ido extendiendo en distintos lugares del mundo (Welp y Whitehead 2020). Los países andinos han sido fuertes promotores de su regulación y prácticas, asociadas a la crisis de representación y creciente desencanto ciudadanos (Tuesta 2014, Welp y Milanese 2018).

Se ha activado o intentado activar con intensidad en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. En Bolivia, pese a haberse registrado centenares de intentos, solo un proceso llegó a voto. En Colombia, la reforma legislativa de 2015 propulsó las activaciones, pero pocas superan los umbrales requeridos. Tanto en Ecuador como en Perú, tras cierto período de intensidad en las activaciones y remociones (especialmente en Perú), se modificó la legislación para incrementar los umbrales y requisitos. La investigación realizada sugiere que las prácticas están muy asociadas a los perdedores de la elección pasada y a estrategias de venganza (incluso de contratistas del Estado desplazados por nuevas gestiones), poniendo en cuestión el rol de este mecanismo para mejorar la democracia y/o la calidad de la gestión (Welp y Milanese 2018, Welp y Whitehead 2020). Ante el creciente desencanto y deterioro de la competición política cabría esperar un creciente número de activaciones, pero se observa que la normativa se ha cambiado para dificultar sus activaciones – a excepción de Colombia-, con lo que habrá que seguir observando estas prácticas con atención.

IV. CRISIS ECONÓMICA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Si los instrumentos de participación dependen de la disponibilidad de recursos económicos, cabe esperar que la recesión o decrecimiento limite la capacidad del Estado de activar IPC. Sin embargo, como se observó en la sección previa, las diferencias entre los objetivos de las instituciones participativas sugieren que algunos mecanismos podrían no verse afectados por la recesión (concejos vecinales, silla vacía) mientras otros se verían afectados en sentidos opuestos: es probable que se limite o altere el ejercicio de algunos (presupuestos participativos) y que se incremente la activación de otros (mecanismos de democracia directa en manos de la ciudadanía, que permitan, por ejemplo, derogar leyes impopulares).

A la vez, la crisis económica podría generar mayor descontento y alimentar la movilización ciudadana, algo que se ha observado recientemente en países como Chile, Perú y Guatemala. Las movilizaciones de protesta habían quedado en suspenso por los confinamientos decretados para suprimir los contagios de la COVID-19, pero las calles vuelven a ser un espacio de protesta mientras los indicadores económicos son negativos, sugiriendo un incremento de las necesidades y problemas estructurales que enfrenta la población. En otros países, la existencia de una nueva estructura institucional lo suficientemente sólida como para permitir la canalización del descontento podría conducir a una creciente activación de mecanismos de democracia directa (veremos si este es el caso de Uruguay, una vez más). Sin embargo, dos dimensiones son claves para analizar este escenario, las características de los mecanismos implementados y el respeto a las reglas del juego.

Sobre lo primero, confrontemos Uruguay con Brasil. En Brasil existe una fuerte estructura de participación que se basa en el nivel local, pero llega a los gobiernos estatales y al gobierno central. El presupuesto participativo opera como un fuerte mecanismo de redistribución, activando la participación local para producir mejoras en la

calidad de vida de los ciudadanos más desfavorecidos. La capacidad del mecanismo para expresar el descontento es sumamente limitada, ya que su buen funcionamiento se basa en el acuerdo y la negociación. Al ser mecanismos consultivos, el disenso conduce más bien al abandono del espacio. Las protestas de 2013 y 2014 sugieren que los mecanismos participativos no ofrecen válvulas de escape por vía institucional. En este sentido, la opción, como en Chile en 2011 y 2012, fue tomar las calles. El caso uruguayo muestra, por el contrario, la capacidad de los mecanismos de democracia directa en manos de una ciudadanía organizada de canalizar la protesta, exigir rendimiento de cuentas y forzar al sistema al acercamiento de preferencias de representantes y representados (Lissidini 2014).

El diseño institucional de los mecanismos (y básicamente, que puedan ser activados por la ciudadanía cuando esta lo requiera) es central en la ecuación, pero es igualmente central que se garantice el cumplimiento de las reglas del juego. Y aquí el panorama no es muy alentador. El referéndum fue el mecanismo que permitió a Rafael Correa (2007-2017) y a Hugo Chávez (1999-2013) convocar asambleas constituyentes no reguladas por la Constitución vigente para, apelando al poder del pueblo soberano expresado en las urnas (como controvertido poder constituyente originario), promover la aprobación de nuevas constituciones que incluyen un amplio espectro de IPC. Sin embargo, con el paso del tiempo se ha ido acentuando la tendencia a restringir la participación o no respetar la voluntad popular (la no aceptación 'real' de los resultados del referéndum por la reelección en Bolivia 2016 como uno de los ejemplos destacados).

Así, si aún con resistencias el chavismo aceptaba el referéndum revocatorio de 2004 en el que Chávez fue confirmado en el cargo, la aceptación de los resultados adversos en el referéndum de 2007 solo fue simbólica, ya que muchas de las reformas rechazadas fueron introducidas poco tiempo después a través del parlamento (con mayoría

chavista). En Ecuador, por un lado, la Constitución de 2007 no introdujo el referéndum obligatorio (reservándose a la mayoría en el parlamento la capacidad de promover reformas constitucionales, ¿quizá a la luz de la experiencia venezolana?). En estos tres casos, y también en otros se evidencia las múltiples trabas a permitir la participación directa de la ciudadanía (Tuesta y Welp 2020). En pocas palabras, sugerimos que el despliegue de mecanismos participativos se verá afectado por los cambios políticos y económicos, pero las consecuencias concretas de esa influencia estarán condicionadas por el tipo de mecanismos disponibles en cada país (más o menos dependientes de recursos económicos y más o menos regulados) y el respeto de las élites políticas a las reglas del juego. Esto último tiene una dimensión más laxa, relacionada con la voluntad política, y otra más rígida, vinculada al cumplimiento o violación de la legalidad; pero es en cualquier caso mucho más relevante que la orientación ideológica del gobierno de turno.

V. REFLEXIONES FINALES

¿En qué medida que el gobierno sea de derecha o de izquierda afecta el despliegue de instituciones de participación ciudadana? El análisis presentado permite concluir que aunque la izquierda fue pionera y ha sido más activa en la introducción de IPC y en la promoción de experiencias participativas, no solo no tiene la exclusividad sino que se ha concentrado más en mecanismos locales, con menor capacidad de incidir en temas que trasciendan lo local. En el municipio, las evidencias indican que la izquierda ha sido más activa en promover mecanismos de participación. En las constituciones nacionales, aunque no es concluyente, la izquierda habría sido más activa en introducir mecanismos de democracia directa amplios (que permiten la activación por parte de los ciudadanos, el veto de leyes y o la revocatoria del presidente), pero no ha sido igual de activa en *permitir su activación* fuera del control del gobierno. Más bien ha sido activa en impedirla, al menos en Ecuador y Venezuela. La activación de mecanismos desde abajo es muy limitada en todos los casos, con la excepción de Uruguay,

donde se activan en el marco del respeto al Estado de derecho, gobierne la izquierda o gobierne la derecha. Y como con la excepción de Chile, de forma tibia en Panamá, no se vislumbran casos en cuya agenda se encuentre la introducción o ampliación constitucional de mecanismos de participación; lo que se puede anticipar es que la canalización de la protesta, las demandas y el conflicto siga dándose en las calles y carreteras, en las plazas y frente a las instituciones. ■

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, Manuel (2008) *“La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina”*, Nueva Sociedad 217, pp. 72-85.

Álvarez, Angle y García Guadilla, María Pilar (2011) *“Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela”*, Politeia 46 (34).

Annunziata, Rocío (2013) *“Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos en Rosario y Morón”*, Nueva Sociedad 243, pp. 119-130.

Avritzer, Leonardo (2002) *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Baiochi, Gianpaolo, (2000) *“Transforming the City: Political Practices, Civil Society, and Participatory Governance in Porto Alegre, Brazil 1989-1999”*. *Disertación inédita, realizada en la University of Wisconsin, Madison, USA.*

Ballón, Eduardo, (2003) *“Participación ciudadana en espacios locales: Notas para un balance necesario”*, *Participación y concertación en el Perú: Documentos para el debate N° 10*, pp. 9-43. Lima, Perú, Grupo Propuesta Ciudadana.

Cameron, Maxwell A.; Hershberg, Eric and Sharpe, Kenneth E. (Eds.) (2012) *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*. New York: Palgrave-Macmillan.

CEPAL (2015) *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2015. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas.*

CEPAL (2019) *Panorama Social de América Latina.*

Chaguaceda, Armando y Puerta Riera, Isabel (2015) *“Quo Vadis Venezuela: de la democracia delegativa al autoritarismo del siglo XXI”*, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. IV, n° 1, Pp. 175-202.

Chávez, Daniel, (2005) *“Del Frente Amplio a la Nueva Mayoría. La izquierda uruguaya ante la perspectiva del gobierno”*, en Patrick Barrett y César A. Rodríguez Garavito (eds), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá, Colombia, Grupo Editorial Norma, pp. 147-190.

Chávez, Daniel y Goldfrank, Benjamin (2004)

The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America. London. Latin American Bureau.

Castro-Montero, José Luis (2015) *“La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador”*. C2D working paper series N50.

Colino, C. & Del Pino, E. (2003) *“Un fantasma recorre Europa: Renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales”*. Paper presentado en las II Jornadas de Sociología Política, UNED, Madrid. 11-12 septiembre.

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 Perú, DFID, EED, y USAID-Peru, pp. 189-222.

Freidenberg, Flavia (2006)

"Izquierda vs. derecha. Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano", Política y Gobierno XIII (2).pp 237-278.

Ferla, Paula; Marzuca, Alejandra; Serdült, Uwe y Welp, Yanina, (2014), "Corriendo de atrás. Análisis de los concejos vecinales de Montevideo".

Íconos-Revista de Ciencias Sociales, N° 48, enero 2014, pp. 121-137.

Goldfrank, Benjamin, (2011) *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization and the Left*, University Park, Pennsylvania State University Press.

Hawkins, Kirk Andrew (2010) *"Who Mobilizes? Participatory Democracy in Chavez's Bolivarian Revolution"*. *Latin American Politics and Society*.

Heiss, Claudia (2020)

¿Por qué necesitamos una nueva constitución? Santiago: Aguilar.

Jiménez Martín, Carolina (2006) *"Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa"*, *Análisis Político* 58.

Lalander, Rickard (2006) *"Has Venezuelan Decentralization survived Chavismo?"*, *Stockholm Review Of Latin American Studies* issue No 1. **Lissidini, Alicia (1998)** *"Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay"*, *Perfiles Latinoamericanos* 12: 169-200.

Lissidini, Alicia (2014) *"Paradojas de la participación en América Latina. ¿Puede la democracia directa institucionalizar la protesta?"*, en *Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Coords). Democracias en Movimiento. México: UNAM.*

Lissidini, Alicia (2015) *Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos*. Nueva Sociedad.

<https://nuso.org/documento/democracia-directa-en-america-latina-avances-contradicciones-y-desafios/>

Lima, Valesca (2019) *Participatory Citizenship and Crisis in Contemporary Brazil*. UK: Palgrave McMillan.

López Maya, Margarita (2014) "Venezuela: de la democracia participativa al estado comunal", en Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Coords). *Democracias en Movimiento*. México: UNAM.

Minnaert, Anja y Endara, Gustavo (2015) *Democracia Participativa e Izquierda*. Quito: Fundación Friedrich Ebert.

Monestier, Felipe (2011) "Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay (1985-2004)", CLACSO.

Moreira Alves, Maria Helena (1988) "Dilemmas of the Consolidation of Democracy from the Top in Brazil: A Political Analysis". *Latin American Perspectives*, Vol. 15, No. 3, *Democratization and Class Struggle*, 47-63

Pachano, Simón (2010) "Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa". Quito : Friedrich-Ebert-Stiftung - ILDIS.

Ramírez Gallegos, Franklin y Espinosa, Alejandra (2012) *Ocupando la silla vacía: Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador*. Cuadernos del Cendes N° 81. pp. 109-140

Remy, María Isabel (2005), "Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política", en Vich, Víctor, (ed.) *El estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima, Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), pp. 111-36.

Robin, Silvia y Ford, Alberto (Comps.) (2013) *Representación y Participación democrática en los espacios locales*. Rosario, Ediciones del Revés.

Schneider, Cecilia y Welp, Yanina (2015) "Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60 (224): 15-44.

Soto, Francisco y Welp, Yanina (2017) *Los 'diálogos ciudadanos'. Chile ante el giro deliberativo*. Santiago de Chile: LOM.

Suárez Elías, Mariano (2020) «Presupuestos Participativos e instituciones políticas locales. Posibles formas de articulación en casos de Argentina y Uruguay». *Recerca: revista de pensament i anàlisi, [en línea]*, 2020, n.º 25 (1), pp. 111-34,

Serdült, Uwe y Yanina Welp (2015) *How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo*, *Journal of Politics in Latin America* 2, 131-14

Tanaka, R. M.(2005) *El colapso de los sistemas de partidos, autoritarismo plebiscitario y los problemas de representación democrática*. En *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. (pp. 55 - 86). Fundación Foro Nacional por Colombia.

Tanaka, Martín(2012) "Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿la mejor combinación?", en Mascareño, Carlos y Montecinos, Egon (coords.), *Democracia Participativa vs. Representación*. Caracas, Venezuela, Universidad de Los Lagos-CENDES, pp. 149-182.

Tuesta Soldevilla, Fernando (2014) *Una onda expansiva*. Lima: JNE. Tuesta, Fernando y Welp, Yanina (Eds.) (forthcoming, October 2020) *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*. Lima: Ediciones PUCP.

Veneziano Esperon, Alicia (2005) *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Wampler, Brian (2004) "Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities", *Latin American Politics and Society* Volume 46, Issue 2, pp. 73-99

Wampler, Brian (2015) *Activating Democracy: Popular Participation, Social Justice and Interlocking Institutions in Brazil*. University of Notre Dame Press.

Welp, Yanina (2018) "¿La trampa del gatopardo? El reemplazo constitucional en los países andinos (1991-2009)", Josep Maria Castellà ed. *Parlamentos, Ciudadanos y Entes Territoriales ante la Reforma Constitucional: ¿Quién y cómo participa?*, Tirant lo Blanch.

Welp, Yanina y Whitehead, Laurence, Eds. (2020)

The Politics of recall elections. Palgrave.

Welp, Yanina y Milanese, Juan Pablo (2018) "Playing by the rules of the game. The partisan use of recall referendums in Colombia". *Democratization* vol 25 (8): 1379-1396.

Welp, Yanina y Saskia P. Ruth (2017) "The Motivations Behind the Use of Direct Democracy", in Ruth, Saskia P.; Welp, Yanina and Laurence Whitehead (Eds.) *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Colchester: ECPR Press, 99-119

Whitehead, Laurence (2011) "Introducción", en Welp, Yanina y Whitehead, Laurence. *Caleidoscopio de la Innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO.

Zaverucha, Jorge (1998) *"The 1998 Brazilian Constitution and its authoritarian legacy: formalizing democracy while gutting its essence"*. *Journal Third World Studies* 15 (1), pp.105-124.

Zaremborg, Gisela, Guarneros-Meza, Valeria y Gurza Lavalle, Adrián (2017). *Intermediation and Representation in Latin America. Actors and Roles Beyond Elections*. Germany: Palgrave MacMillan.