

Comentarios al dossier “Nuevas Instituciones Participativas y democráticas en América Latina”

Commentaries on the Dossier “New Participatory and Democratic Institutions in Latin America”

Santiago Ortiz Crespo
Profesor-investigado de FLACSO-Ecuador

Correo electrónico: sortiz@flacso.org.ec

Fecha de recepción: julio 2011

Fecha de aceptación: julio 2011

Resumen

El autor comenta las ideas más relevantes aparecidas en la compilación de textos sobre instituciones participativas y democráticas de Íconos 40. Después de lo cual, plantea algunas interrogantes para el análisis de dichas instituciones a nivel latinoamericano, en un contexto en que la noción de participación ciudadana –que surge de los movimientos sociales– ha sido apropiada por los actuales gobiernos de la región. Finalmente, se centra en el caso ecuatoriano, desde donde formula algunas preguntas y observaciones que invitan al desarrollo de nuevos análisis.

Palabras clave: participación, instituciones, América Latina, Ecuador.

Abstract

The author comments on the most relevant ideas appearing in the texts on participatory and democratic institutions, in the 40th issue of Íconos. He then poses a number of questions for an analysis of said institutions at the continental level, in a context in which the notion of citizen participation –emerging from social movements– has been appropriated by current governments in the region. Finally, he centers on the Ecuadorian case, on the basis of which he offers a series of questions and observations that invite the development of further analysis.

Key words: participation, institutions, citizenship, Latin America, Ecuador.

La noción de participación ciudadana adquirió un sentido contestatario con la emergencia de movimientos sociales y la idea de una sociedad civil autónoma o contraria al Estado a finales del siglo XX. Esa connotación ha venido cambiando y difuminándose en los últimos años, debido a que gobiernos de distinto signo ideológico se apropiaron de esa categoría. Igualmente, los procesos constituyentes de América Latina la adoptaron en sus nuevas normativas hasta convertirse incluso en política oficial, recomendada por organismos internacionales con el propósito de mejorar la transparencia y gestión de los servicios públicos.

En este contexto Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) han planteado la necesidad de un nuevo enfoque de la democracia, que al tiempo que sobrepase el paradigma de la democracia representativa —propio de los estudios de la transición democrática—, supere las visiones dicotómicas de la participación, como una categoría llena de bondades democráticas frente a la perversidad de los partidos políticos. Y es que los procesos vividos en la región revelan una realidad compleja, donde la participación ciudadana aparece como una *mediación* entre sociedad civil y el sistema político y, por tanto, sujeta tanto a la dinámica de los actores sociales como a la voluntad de los partidos políticos. En ese sentido, el análisis de las instituciones participativas, la integración de los ciudadanos o su eficacia, no se agota en el examen de sus reglas de juego, pues debe tomarse en cuenta tanto el nivel y el carácter de las organizaciones sociales, como los rasgos de la sociedad política y la posición de los partidos o coaliciones que actúan, ya sea a nivel nacional como local (Avritzer, 2010).

Estos antecedentes sociopolíticos y teóricos enmarcan el Dossier de *Íconos* N° 40 que examina las instituciones participativas. Instituciones que asumen formas mixtas, vinculadas a la representación y a diversos arreglos normativos, en medio de contextos locales y nacionales específicos, marcados por procesos de cambio político. La temática se aborda desde varios ángulos: la influencia de las demandas ciudadanas, los partidos y las tensiones entre Estado y gobiernos locales en el origen de procesos de participación ciudadana en varias capitales de América Latina como Buenos Aires, Montevideo, Bogotá y Caracas (Welp y Schneider, 2011: 21-39); y la problemática de la representación, tanto desde su arquitectura en la gestión de las políticas urbanas en Brasil (Duque y Carneiro, 2011: 71-87) como desde la legitimación de representantes en el análisis de los presupuestos participativos de Rosario, Morón y Buenos Aires en Argentina (Annunziata, 2011: 57-70). También se examina la potencialidad de los consejos comunales en Venezuela en medio de la polarización política (Goldfrank, 2011: 41-55) y el vaivén del movimiento piquetero Tupac Amaru entre la protesta extra institucional y la intermediación de recursos del Estado en Jujuy, Argentina (Rodríguez, 2011: 89-103).

Un primer aporte de estos artículos tiene que ver con la importancia del contexto y la llamada estructura de oportunidades políticas¹ como factor clave al momen-

1 Esta teoría, desarrollada por Sydney Tarrow (1997) y Charles Tilly (1978), tiene la ventaja de comprender la estra-

to de explicar los alcances de los diseños participativos. Los autores de los artículos no niegan la importancia del poder organizativo de los ciudadanos para lograr reformas institucionales, pero este factor es insuficiente para explicar dichas reformas y hace falta remitirse a las coaliciones socio-políticas. Estas coaliciones pueden, por una parte, favorecer la participación mientras a nivel local se enfrentan a elites conservadoras enquistadas en el Estado central o a nivel nacional se oponen a las elites usufructuarias de un sistema de partidos en crisis; por otra, pueden convertirse en factores desfavorables a la participación cuando los partidos están fragmentados, polarizados entre sí o se niegan a perder espacios de poder.

Un segundo aspecto analizado tiene que ver con la tipología institucional. Los artículos distinguen instituciones deliberativas, es decir, abiertas al conjunto de la población; semirepresentativas, como los consejos de política pública que cuentan con representantes designados por la sociedad civil; e instancias de democracia directa, tipo consulta o referéndum. Los diseños institucionales pueden tener mayor cobertura por el número de personas y organizaciones involucradas (donde resalta la experiencia de los consejos comunales de Venezuela, más amplios que los presupuestos participativos en Brasil). También se diferencian por el abanico de áreas de políticas públicas en donde inciden y por su eficacia redistributiva. En este último aspecto se toma en cuenta los servicios, obras y recursos entregados a través de planes urbanos, presupuestos participativos o planes de educación o salud.

Un tercer aspecto está relacionado con la representación. El potencial de la participación está —como se sabe— en el hecho de que desafía las lógicas autoritarias del sistema representativo; esto no implica, sin embargo, que se pueda prescindir de los representantes. Tal como se señala para el caso del Brasil las conferencias de la ciudad, los planes maestros, los consejos de vivienda e inclusive los presupuestos participativos tienen potencialidades diferentes dependiendo del papel de los delegados sectoriales o territoriales (Duque y Carneiro, 2011: 71-87). En su rol incide la tradición asociativa de la población local y los mandatos a sus líderes; la capacidad de los gremios y cámaras empresariales que trasladan sus intereses mediante sus delegados; o el hecho de que los gobiernos tomen la iniciativa para formar instancias *ad hoc* con representantes que pueden estar funcionalizados a sus políticas. Todo ello marca los procesos de toma de decisión, amplía o reduce la deliberación que viene desde las bases y agrega o no los intereses y reivindicaciones de la población. De los representantes depende que se facilite o se obstaculice la influencia de los ciudadanos en la formulación y gestión de las políticas.

En este mismo campo se explora la legitimidad de los representantes. Mientras las autoridades del sistema representativo se legitiman con el voto y los funcionarios se legitiman por su saber técnico, en la participación se legitiman con la *proximidad*. A

tegia de los actores o movimientos sociales en un contexto institucional donde se presentan factores favorable o desfavorable para la participación.

partir de la experiencia cotidiana, la gente confía en el vecino, en la persona que vive de una manera similar a la suya. Basándose en el estudio sobre instituciones participativas en Argentina, Annunziata (2011: 57-70) señala que la participación “es otra manera de representar”, pero no de manera independiente sino en el marco de la democracia representativa.

Finalmente otro artículo del *Dossier* examina los sentidos de la acción colectiva extra institucional e institucional de la organización Túpac Amaru de los piqueteros argentinos (Rodríguez, 2011: 89-103). Las redes de protesta se transforman en redes clientelares en un comportamiento que pasa de la resistencia al gobierno de Menem a la colaboración con el gobierno de Kirchner, jugando el rol de intermediarios en la distribución de recursos a la población. Aunque está presente, la temática de la relación movimientos sociales-participación merece profundizarse en un dossier aparte. Lo significativo de este artículo es que resalta la relación contradictoria –de protesta y de colaboración– de una organización social con un partido, el peronista, en el marco de un cambio de la estructura de oportunidades políticas para los movimientos sociales (Rodríguez, 2011: 89-103).

Algunos interrogantes

Luego de ubicar los aportes vale la pena plantearse los interrogantes que deja esta compilación de textos. En primer lugar los estudios examinan problemáticas locales que tomaron fuerza en medio de los procesos de descentralización ocurridos en América Latina en las últimas décadas. En este sentido la descentralización es un factor clave a tomar en cuenta. Sin embargo parecería que se ha ingresado a un periodo de centralización del poder, especialmente en la región andina². En este sentido, si la participación fue alentada por la descentralización, vale preguntarse si en el contexto de gobiernos centrales fuertes continuará teniendo la misma vitalidad.

Hay un segundo interrogante sobre esta problemática. El *Dossier* trae estudios que se enfocan en el nivel local, que según varios autores, es la escala privilegiada de la participación. Tomando en cuenta la tendencia de centralización del poder ya mencionada, vale preguntarse sobre los alcances de las instituciones participativas, respecto a si tienen la potencialidad de influir o no en las políticas que se resuelven a nivel nacional.

Una tercera pregunta tiene relación con un tema que no queda claro en los diversos artículos: la tensión entre el carácter redistributivo de la participación y su carácter deliberativo. El conformar instituciones semirepresentativas o semiparticipativas, como se quiera llamarlas, implica probablemente una reducción del ámbito de la deliberación, porque son los representantes los portavoces de los grupos subalternos;

2 Ver Informes sobre región andina en www.inwent.org.pe/observatorio

mientras la eficacia redistributiva se amplía, probablemente por la bonanza económica de los países sudamericanos y el aumento de la inversión social, con la consiguiente reducción de la desigualdad y la pobreza³. Si esto es cierto, se estaría dando una reducción de los ámbitos de la deliberación y una ampliación de la eficacia redistributiva, lo que puede tener consecuencias en el tipo de ciudadanía que se estaría configurando en este nuevo momento en la región: una ciudadanía llamada a ratificar o no las propuestas de los gobernantes, pero no reconocida como sujeto deliberante y propositivo.

En este sentido vale la pena preguntarse también sobre la naturaleza de los movimientos sociales en esta nueva etapa en que se sienten identificados y hacen parte de las coaliciones de izquierda que han arribado al poder en este periodo. ¿Será que al igual que los piqueteros argentinos, los movimientos sociales pierden su sentido de protesta y se integran en la institucionalidad como redes de distribución de recursos o como organismos corporativos que pasan a cumplir regulaciones estatales? Esta pregunta es clave pues la participación tuvo vigencia mientras estuvo correlacionada y animada por un amplio movimiento de protesta. Además habría que preguntarse en qué queda la democracia participativa cuando estos gobiernos surgen de procesos electorales, es decir aprovechando de los recursos de la democracia representativa. ¿No será que en este escenario de consolidación de regímenes nacionalistas y reformistas, la democracia participativa se está desfigurando?

A esto habría que agregar un elemento de carácter conceptual que tiene que ver con las limitaciones de un enfoque de dicotómico de la participación, que no mira las conexiones con la democracia representativa. Tal como señalan varios autores (Dagnino, Panfichi y Olvera, 2006) hace falta un análisis de las conexiones de los actores sociales con la sociedad política, en torno a proyectos de sociedad y democracia que plantean dichas coaliciones. ¿En medio de un viraje hacia la izquierda de varios gobiernos en Sudamérica, las coaliciones tienen claro el papel de la participación?

Estas interrogantes deben plantearse sin perder de vista los principios que originaron las propuestas participativas, tales como la crítica a los rasgos jerárquicos de la democracia representativa, la equidad en el acceso a los espacios públicos, el reconocimiento a la diferencia, la inclusión social y política. Por tanto, no se trata de abordar las nuevas instituciones participativas, perdiendo la identidad de las teorías sobre la democracia participativa, ni el potencial crítico acumulado por las teorías contrahegemónicas.

3 Ver el informe de la Cepal del 2010 en www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/39710/P39710.xml&xsl=/ps33/tpl/p9f.xsl&base=/ps33/tpl/top-bottom.xsl

Preguntas respecto a las instituciones participativas en el Ecuador

En esta misma línea de reflexiones vale la pena señalar algunos interrogantes que surgen sobre el caso ecuatoriano. Una primera cuestión tiene relación con el cambio del régimen político, es decir del contexto de la participación. Si se reflexiona a la luz de la teoría de las oportunidades políticas se puede señalar que los procesos de participación ciudadana en el país se dieron en el marco de condiciones relativamente positivas. Esto si se toma en cuenta que tales procesos se fortalecieron cuando el modelo neoliberal demostraba sus límites y el sistema de partidos perdía sus bases de credibilidad. En ese marco es que se forman coaliciones lideradas por el movimiento indígena y movimientos ciudadanos que buscan transformar el régimen democrático.

Luego de dos décadas de neoliberalismo, desde el 2007 se abre un nuevo período bajo un régimen que podríamos denominar neo desarrollista. Esto ha traído un amplio reconocimiento de instituciones participativas plasmado en la Constitución de 2008, pero en términos políticos aparece una estructura de oportunidades negativa: se afirma un modelo de Estado centralista y un gobierno hiperpresidencialista, mientras se consolida una corriente política mayoritaria que tiene posturas contradictorias con respecto a la participación. Todo ello en el marco de una sociedad civil que parece debilitada ante el retorno del Estado. A partir de lo expuesto vale preguntarse si ésta nueva estructura de oportunidades políticas es favorable a la participación ciudadana.

Con referencia al estudio de la arquitectura de la participación, la Constitución del Ecuador cuenta con avances importantes. En lo local se articula un sistema de participación con asambleas de la sociedad civil, consejos de planificación, presupuesto participativo, silla vacía y otros dispositivos. Se establecen consejos nacionales de igualdad, responsables de proponer y dar seguimiento a las políticas públicas en el campo de los derechos, consejos sectoriales en cada ministerio, asambleas plurinacionales de la sociedad civil e inclusive, un quinto poder que regula la rendición de cuentas horizontal y verticalmente. Sin embargo, luego de tres años de aprobada la Constitución, se ve que esa abundancia normativa y esos avances en la arquitectura participativa no se convierten en política pública por parte de un gobierno que parece refractario a la participación. En este sentido se hace explícita la tensión entre sociedad civil y sociedad política, que pone en riesgo todo el avance constitucional.

Por otra parte y con respecto al fenómeno de la representación, parece que en Ecuador se han confundido los principios de legitimación de los delegados de la sociedad civil a instancias institucionales tales como el Consejo de Participación y Control Social –instancia que de acuerdo a la Constitución a de considerarse el quinto poder del Estado, responsable de regular la participación–. El hecho es que se avalan las designaciones de los delegados de la sociedad civil por criterios meritocráticos y no porque lleven la representación de los actores sociales y ciudadanos.

Hay otras preguntas que es posible plantearse en Ecuador sobre el énfasis tecnocrático del gobierno que opaca los elementos de participación política, el empleo reiterado de los mecanismos de la democracia directa para avalar las propuestas gubernamentales, el mantenimiento de relaciones clientelares entre el Estado y los actores sociales. Lo cierto es que, en el fondo, se vive una paradoja: la participación ciudadana se fortaleció en medio del declive del régimen neoliberal, mientras parece debilitarse con un régimen que se legitimó a través de un discurso sobre la "Revolución Ciudadana". Pero estas preguntas e hipótesis tentativas requieren profundizar la investigación sobre el caso ecuatoriano.

Bibliografía

- Annunziata, Rocío (2011). "Proximidad', representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina". En *Íconos* N.º 40: 57-70.
- Avritzer, Leonardo (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. México: Universidad Veracruzana.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006). *La disputa por la construcción democrática de América Latina*. México: Universidad Veracruzana.
- Duque Flávia y Ricardo Carneiro (2011). "Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea". En *Íconos* N.º 40: 71-87.
- Goldfrank, Benjamín (2011). "Los Consejos Comunes: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana?". En *Íconos* N.º 40: 41-55.
- Rodríguez, Maricel (2011). "Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina". En *Íconos* N.º 40: 89-103.
- Schneider Cecilia y Yanina Welp (2011). "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur". En *Íconos* N.º 40: 21-39.
- Tarrow, Sidney (1997). *El poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tilly, Charles (1978). *From Mobilization to Revolution*. New York: Mc Graw Hill Inc.
- Welp Yanina y Franklin Ramírez (2011). "Presentación del Dossier, Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina". En *Íconos* N.º 40: 11-20.