

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Estado, políticas públicas y ciudadanía

¿UNA NUEVA DEMOCRACIA PARA EL SIGLO XXI?

Joaquín Brugué Torruella
Simone Martins
Carmen Pineda Nebot
[Coords.]

 **CLACSO**

**¿UNA NUEVA DEMOCRACIA
PARA EL SIGLO XXI?**

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.

¿Una nueva democracia para el siglo XXI? / Marco Antônio Carvalho Teixeira ... [et al.] ; coordinación general de Joaquín Brugué Torruella ; Simone Martins ; Carmen Pineda Nebot.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2020.

Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-708-6

1. Democracia. 2. Participación Ciudadana. I. Teixeira, Marco Antônio Carvalho. II. Brugué Torruella, Joaquín, coord. III. Martins, Simone, coord. IV. Pineda Nebot, Carmen, coord.

CDD 323.01

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Democracia / Democracia Deliberativa / Democracia Participativa / Sistemas Electorales /Estado / Ciudadanía / Globalización / Políticas Públicas / Modelos Políticos / América Latina

Colección Grupos de Trabajo

¿UNA NUEVA DEMOCRACIA PARA EL SIGLO XXI?

**Joaquín Brugué Torruella, Simone Martins
y Carmen Pineda Nebot**
(Coords.)

Grupo de Trabajo
Espacios deliberativos y gobernanza pública





CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Equipo Editorial

María Fernanda Pampin - Directora Adjunta de Publicaciones

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

María Leguizamón - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Equipo

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Teresa Arteaga, Tomás Bontempo, Natalia Gianatelli y Cecilia Gofman



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

¿Una nueva democracia para el siglo xxi? (Buenos Aires: CLACSO, agosto de 2020)

Revisiones Carmen Pineda Nebot. Maria Eugênia da Silveira Mota Campos

Traducciones Ramón Canal Oliveras, Javiera Macaya, Carmen Pineda Nebot

ISBN 978-987-722-708-6

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

ÍNDICE

Álvaro Ramírez-Alujas y César N. Cruz-Rubio
Presentación | 11

Quim Brugué, Simone Martins y Carmen Pineda Nebot
Introducción | 15

PARTE I TIEMPOS DE TRANSFORMACIÓN

Robson Zuccolotto y Marco Antônio Carvalho Teixeira
La representación en el siglo XXI | 23

Francisco Fonseca
“No nos representan”. De la indiferencia a la indignación | 37

Claudio de Camargo Penteado y Wellington Tavares
Democracia en sociedades digitales | 53

Quim Brugué
Los “enemigos íntimos de la democracia”.
Tecnocracia y populismo | 75

Benjamín Goldfrank

La democracia estadounidense en el siglo XXI. ¿Una mengua temporal o un ocaso permanente?

| 85

PARTE II
DESBORDANDO LA PARTICIPACIÓN

**Gilda Cardoso de Araujo, Eduardo Norcia Scarfoni
y Pedro Paulo Pimenta**

De la globalización al localismo. Implicaciones democráticas

| 105

Ramon Canal Oliveras

Potencialidades y límites del enfoque sistémico de la democracia deliberativa. El caso de Barcelona

| 123

Marcelo Feijó Martins y Simone Martins

Buen gobierno y transparencia

| 143

Débora Gonzaga Martin y Marco Aurélio Marques Ferreira

Capítulo 9. Democracia participativa y control social en las políticas públicas

| 157

Ismael Blanco

Innovación social y transformaciones democráticas

| 171

Zilma Borges

Formas emergentes de acción colectiva. Límites y oportunidades para la acción pública y la democracia directa

| 187

PARTE III
DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Ivan Beck Ckagnazaroff

Procesos deliberativos

| 203

Joan Font

Los consejos como espacios deliberativos. El caso español

| 217

**Simone Martins, Bruno Vasconcelos de Almeida y
Marcelo Feijó Martins**

Participación social y consejos de políticas públicas en Brasil

| 231

**Jones Nogueira Barros, Mário Vasconcellos Sobrinho y
Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos**

Espacio de acción pública, participación y construcción de la

política pública de movilidad urbana en la Amazonia paraense.
Experiencia y aprendizajes | 253

Maria Camila Florêncio-da-Silva
Democracia deliberativa. Límites y oportunidades | 267

PARTE IV
DEMOCRACIA DIRECTA

Quim Brugué, Xavier Casademont y Òscar Prieto
Democracia directa. Entre el empoderamiento ciudadano
y el liderazgo populista | 285

Carmen Pineda Nebot y Valdemir Pires
Futuro del presupuesto participativo. Del cuestionamiento sobre su
efectividad a las dudas sobre la deseabilidad | 299

Quim Brugué, Xavier Casademont y Òscar Prieto
Experiencias locales de consultas ciudadanas | 313

CONCLUSIÓN

Valéria Giannella
La democracia en disputa | 331

Acerca de las autoras y los autores | 359

PRESENTACIÓN

Desde el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), nos complace honrar la invitación recibida por la coordinación y hacer la presentación del libro *¿Una nueva democracia para el Siglo XXI?*, que magistralmente coordinan investigadores Iberoamericanos de primera talla del Grupo de Investigación sobre Espacios Deliberativos y Gobernanza Pública (GEGOP), un grupo que sentimos muy cerca de la Comunidad GIGAPP y que formó parte de la red de grupos de trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO (octava convocatoria - trienio 2016-2019).

El GIGAPP nació en Madrid, España, durante el segundo semestre de 2009. Surgió como una idea, como una propuesta de cambio e innovación docente en el marco del Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Con una fuerte vocación iberoamericana, GIGAPP se puso en marcha por el impulso inicial de jóvenes doctorandos y doctorandas quienes, con el afán decidido por promover acciones académicas, de investigación y extensión en temas emergentes en la agenda de gobierno, gestión y políticas públicas, fueron diseñando y poniendo en práctica una hoja de ruta que, como primer eslabón, consideró el esfuerzo por construir un espacio autónomo,

reflexivo, abierto y colaborativo de trabajo, que poco a poco fue nutriendo el camino.

El equipo inicial de coordinadores GIGAPP lo conformaron en su totalidad estudiantes latinoamericanos que cursaban su programa de doctorado. Corría el año 2009, y el grupo inicial de doctorandos, liderados por José A. Hernández Bonivento y Álvaro Ramírez-Alujas (y al que se unió pronto nuestra actual presidenta de GIGAPP, Cecilia Güemes), se abocaron a la labor de definir los rudimentos de la iniciativa y a diseñar las primeras actividades dentro de GIGAPP. Es así como entre el 20 y 21 septiembre de 2010, en la sede de la actual Fundación Ortega-Marañón, se celebró el Primer Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, cuyo objetivo fue más bien modesto: dar a conocer la iniciativa académica del GIGAPP e iniciar la apertura de espacios de reflexión e investigación iberoamericana en gobierno, políticas y gestión pública.

A finales de 2012, la iniciativa GIGAPP lanzó su primer número de la publicación *Estudios Working Papers*, como parte de una serie de monográficos sobre avances de investigación en gobierno, administración y políticas públicas. A partir de ahí, esta publicación fue creciendo en contenidos, calidad, atrayendo talento y abriendo oportunidades a cada vez más grupos de trabajo e iniciativas académicas, y donde el Grupo de Trabajo GEGOP ha participado con la coordinación de un número especial.

En muchos sentidos puede decirse que, gracias a los congresos internacionales GIGAPP, se favoreció la creación, conformación formal y articulación de una red iberoamericana de investigadores, docentes y estudiantes en gobierno, administración y políticas públicas de amplio alcance, diversa y heterogénea. Una red que lejos de colapsarse sobre sí, acogió y promovió en su seno la conformación de otras redes de investigación iberoamericanas. La existencia de GIGAPP y su congreso anual facilitaron la creación y conformación de grupos de trabajo y/o de iniciativas de investigación más ambiciosas, de alcance regional, como lo es GEGOP.

GEGOP-CLACSO trata de una iniciativa académica vibrante e independiente, y que, como GIGAPP, nació de la mano de un pequeño grupo de profesores e investigadores entusiastas. En mayo de 2016, este grupo de investigadores Iberoamericanos, coordinados por Carmen Pineda, Ramon Canal Oliveras y Simone Martins dieron los primeros pasos para la construcción de este espacio y, por supuesto, desde sus inicios contó con todo el apoyo de GIGAPP para su generación y constitución como Grupo de Trabajo de la Red CLACSO. En septiembre de 2016, durante la celebración del VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, GEGOP fue

anunciado, y desde 2017 celebró sin interrupción sesiones de trabajo y su reunión anual entre los años 2017 y 2019. Se trata por ello de uno de los grupos de trabajo más reconocidos, estables y queridos dentro de la red GIGAPP.

Este grupo de trabajo propuso en 2017 un número especial para nuestra publicación *Estudios Working Papers GIGAPP*, que se llamó “Espacios Deliberativos, gobernanza y gestión de políticas públicas”. Este número especial fue presentado por nuestro querido profesor y miembro del Consejo Académico GIGAPP, el Dr. Quim Brugué, quien también escribe y lidera este libro que aquí presentamos. Por sus méritos de trabajo acumulados, en investigación y extensión, GEGOP ha sido también uno de los nodos más activos de la red GIGAPP, conectando redes de investigación, articulando espacios y oportunidades de trabajo con muchas redes y grupos de investigadores, en varios países de Iberoamérica (en Brasil y España fundamentalmente), de la mano de investigadores de universidades de alto nivel y prestigio.

En muchos sentidos, el trabajo de este grupo es un orgullo para la red GIGAPP, es una insignia, es el reflejo y expresión material del espacio de posibilidades que hemos logrado construir juntos en estos años, y un caso de referencia de la gama de opciones que se pueden desarrollar desde un espacio de colaboración distribuida, desde un sentido y épica de estar comprometidos con llevar la reflexión académica más allá de las fronteras tradicionales. Entender el logro acumulado por este grupo de trabajo es en muchos sentidos entender la esencia del GIGAPP como iniciativa académica, como plataforma de articulación de un proceso reflexivo permanente que permita contribuir al desarrollo democrático, al fortalecimiento institucional y a la generación de nuevos enfoques sobre gobernanza de los asuntos públicos.

Este libro no es más que una manifestación concreta de un trabajo colaborativo y continuado, y por eso no podemos estar más felices por este logro compartido. Queremos por ello, poner en valor esta apuesta inicial, esta constancia cristalizada hace ya varios años por la amistad y la complicidad que obliga al trabajo bien hecho, y que ha marcado el esfuerzo colaborativo de este Grupo y que ahora se ve materializado (una vez más) a través de esta estupenda publicación.

En nombre de la GIGAPP, reiteramos nuestro reconocimiento a este extraordinario equipo de trabajo GEGOP, a su liderazgo –y que en cualquier caso que sea digno de mención– no es otra cosa que resultado de una empresa colectiva, que ha sido constante para llevar a buen puerto esta publicación, y las demás iniciativas editoriales, de investigación y de extensión que en su seno se han originado, y en la que en muchos sentidos, nos han confiado sus avatares y esperanzas

de materialización, y que ahora se enfrenta al enorme reto de continuidad y consolidación como entidad propia.

Este libro es una estupenda compilación de reflexiones, enfoques y experiencias sobre nuevas aproximaciones en el campo de la democracia, en los distintos espacios de configuración de un nuevo contrato social que se expresa en la implementación de innovadoras modalidades ligadas a la participación ciudadana y los procesos deliberativos, de la transparencia y el buen gobierno, de los riesgos y posibilidades que enfrentamos en este cambio de época, por lo que goza de una gran actualidad y relevancia en el contexto académico, político y social actual. Quien tenga esta obra en sus manos encontrará muchas respuestas posibles a preguntas clave, sobre los rumbos y las opciones colectivas implementadas para enfrentar los retos democráticos, reflexiones que nos llevan al límite de lo posible en un contexto de volatilidad, incertidumbre e inevitables cambios en nuestros sistemas político-administrativos, pero también es un libro que invita a plantearse nuevas preguntas e interrogantes, nuevos cuestionamientos, que podrán sin duda nutrir con sentido y robustez futuros planteamientos, intervenciones, e investigaciones en el desafío cotidiano por configurar las bases y elementos para una nueva democracia para el siglo XXI.

Santiago de Chile y Madrid, 5 de septiembre de 2020

Álvaro Ramírez-Alujas
(Miembro Fundador e Investigador
Principal GIGAPP, Profesor de la Universidad de Chile)

César N. Cruz-Rubio
(Investigador Principal GIGAPP)

INTRODUCCIÓN

Quim Brugué, Simone Martins
y Carmen Pineda Nebot

La democracia es uno de los términos más discutido y debatido en la ya larga historia del pensamiento político. También es un asunto que interesa a la ciudadanía en general, que suele identificarla con una forma ideal de gobierno. Mientras el término *democracia* ha sido definido de múltiples y controvertidas maneras en el ámbito académico, sus prácticas se han ido generalizando y, durante un largo período de tiempo, se han asociado con las instituciones de un modelo representativo vinculado al pensamiento moderno. Desde la Constitución de Filadelfia de 1787 hasta finales del siglo XX, la democracia se fue asentando sobre las bases de lo que algunos denominaron una democracia de mínimos; una democracia que permitía a la ciudadanía escoger a sus representantes y delegar en ellos toda capacidad de decisión. Esta democracia, basada en principios liberales, desconfiaba del conjunto de la ciudadanía, pero entendía que debía incorporarla –aunque fuera de manera muy indirecta– en el ejercicio del gobierno.

Sin embargo, durante prácticamente dos siglos la ciudadanía pareció conformarse con un modelo democrático que, de hecho, no les permitía ejercer el poder pero que, de alguna manera, creaba la ficción de este ejercicio. La ciudadanía pareció conformarse con esta situación, al menos mientras siguiera proporcionando unos niveles de bienestar aceptables o, en el peor de los casos, la expectativa que

esto se produjera. No es casualidad, por lo tanto, que tras el colapso del Estado de bienestar y de sus promesas de progreso se empezara a cuestionar el sistema político que lo acompañaba. Se produjo, pues, una doble crisis del modelo democrático dominante hasta aquel momento. Una primera crisis afectó a los *inputs* del sistema; es decir, a los elementos institucionales –Parlamentos, partidos políticos, administraciones públicas, mecanismos electorales, etc.– que habían articulado la democracia representativa y que, a partir de aquel momento, se nos antojaron obsoletos y estropeados. La segunda crisis –menos mencionada pero quizá más importante– se refería a los *outputs* del sistema; es decir, a la incapacidad del modelo de responder con eficacia a los problemas crecientemente complejos de la sociedad. No era solo que las instituciones democráticas estuvieran desajustadas, sino que, además, eran incapaces de satisfacer las demandas y resolver las dificultades de la ciudadanía.

De este modo, tras dos siglos de cierta continuidad democrática, se empezó a dudar del modelo. Quizá el signo más visible se manifestó cuando la ciudadanía empezó a gritar “No nos representan”, cuando las viejas instituciones se vieron asediadas por críticas permanentes y cuando, en definitiva, la población dejó de confiar en la capacidad de la democracia –al menos tal como se había conocido hasta entonces– como aquella fórmula que les permitía afrontar el futuro con confianza. No hemos encontrado todavía una fórmula alternativa, pero sí que, desde hace ya tres décadas, nos encontramos en un punto de inflexión. No sabemos todavía cómo será el futuro en términos democráticos, aunque sí sabemos que de ningún modo será como era en el pasado.

El libro que hemos elaborado –contando con la colaboración de académicos brasileños y españoles– se sitúa en este punto de inflexión. No somos aún capaces de vislumbrar el futuro, pero sí podemos apuntar elementos de análisis sobre lo que ha sucedido durante estas tres décadas de crisis del modelo representativo y de emergencia de formas democráticas alternativas. Se trata, pues, de un texto que se sitúa en tiempos de transformación y, por esta razón, hemos dado este título a la primera parte del libro. Bajo el rótulo *tiempos de transformación*, presentamos cuatro capítulos que, en realidad, ofrecen cuatro miradas frente las incertidumbres que acechan al modelo democrático tradicional. En primer lugar, Carvalho Teixeira y Zuccolotto analizan el término representación, proyectando su uso al contexto del siglo XXI. En la misma dirección, Fonseca sitúa el foco en cómo la ciudadanía ha experimentado esta crisis de representación y observa cómo hemos evolucionado desde la indiferencia, que se traducía en apatía política, hacia la indignación, que ha dado lugar a nuevas

formas de activismo y movilización social. De Camargo Penteadó y Tavares, en tercer lugar, incorporan la dimensión digital, un factor que sin duda está impactando de forma muy relevante en estos momentos de transformación democrática. A continuación, Brugué utiliza el título del libro clásico de Todorov, *Los enemigos íntimos de la democracia*, para destacar los peligros que nos amenazan en estos momentos de desconcierto y que podrían conducir nuestras maltrechas democracias hacia las sendas del ardiente populismo o del frío tecnocratismo. Finalmente, utilizando el ejemplo de la democracia donde nació el modelo liberal dominante, Goldfrank nos ilustra sobre estos peligros aplicados al caso de EE. UU. y se pregunta sobre si la situación actual de la democracia norteamericana es una mengua temporal o el preludio de un ocaso permanente.

Frente a estos momentos de transformación, las respuestas han sido también abundantes. Se han dedicados muchos esfuerzos a buscar alternativas al agotamiento de la democracia representativa, experimentando con fórmulas que complementarían o superarían sus instituciones tradicionales. En este sentido, el segundo bloque del libro, que lleva por título *desbordando la participación*, aborda diferentes conceptos y experiencias que nos permiten observar cómo, durante las últimas dos décadas, han aparecido nuevas dinámicas de participación política democrática. Una primera constatación –analizada en el capítulo de Cardoso de Araujo, Norcia Scarfoni y Pimenta– se refiere al menguante papel del Estado y a la creciente importancia de la globalización y el localismo. Mientras las democracias liberales eran democracias estatales, hoy estas se han visto desbordadas tanto por un escenario global que condiciona sus capacidades de actuación como por un renovado localismo que reivindica una democracia de mayor proximidad. Ilustrando esta última afirmación, Canal Oliveras nos presenta el caso emblemático de Barcelona, donde una formación política de nuevo cuño estaría intentando desarrollar nuevas formas de gobierno democrático. Tras estos primeros capítulos, situados en la nueva lógica global-local, las siguientes aportaciones se ocupan de analizar algunas de las nuevas exigencias a las que se pretende someter a las instituciones democráticas. Feijó Martins y Martins diseccionan algunos de los conceptos más utilizados de la última década, buen gobierno y transparencia; mientras que Gonzaga Martín y Marques Ferreira nos muestran el debate en torno a la democracia participativa y el control social en las políticas públicas. Una parte importante de la reflexión y la literatura sobre los límites de la democracia representativa se ha centrado en su incapacidad para hacer frente a retos complejos y cambiantes. La consecuencia de esta crítica ha sido un renovado interés por la siempre debatida relación entre democracia y

capacidad de innovación. En este sentido, el capítulo de Blanco ofrece una mirada panorámica al concepto innovación social y, de manera específica, a su vínculo con las transformaciones democráticas. Siguiendo la estela de la innovación democrática, en el último capítulo de este apartado, Borges se centra en las formas emergentes de acción colectiva y su potencial para construir un modelo democrático más sólido.

Una vez definidos los tiempos de transformación y los intentos de desbordar las actuales instituciones democráticas, el libro abre dos grandes apartados en los que analiza las dos grandes alternativas –quizá complementos– a la democracia representativa que se han articulado desde finales del siglo XX, los modelos de democracia deliberativa y democracia directa. En ambos casos, aunque desde perspectivas normativas y experiencias prácticas diferentes, se apuesta por un renovado papel de la ciudadanía. Una ciudadanía que ya no se conformaría con delegar las decisiones políticas a sus representantes y que, por lo tanto, pretendería participar tanto en el debate como en el proceso de toma de decisiones públicas. No sabemos si estas serán las sendas que nos conducirán al futuro, pero sí sabemos que son las que hemos explorado durante los últimos años.

Así pues, en el tercer apartado, dedicado a reflexionar sobre la introducción de formas deliberativas en nuestras instituciones democráticas, nos centramos en discutir el término diálogo y observar cómo ha aterrizado –con éxitos y fracasos– en los intentos de renovar las prácticas democráticas. En un primer capítulo, de orientación más teórica, Beck Ckagnazaroff desgrana el concepto deliberación y estudia el desarrollo de los procesos deliberativos. Los dos siguientes capítulos tienen una vocación más práctica, presentándonos algunas experiencias y, de hecho, preguntándose sobre cómo plasmar en los hechos la retórica deliberativa. Este ha sido uno de los grandes retos de la democracia deliberativa: ¿Cómo pasar de la teoría a la práctica? Así pues, primero Font y a continuación Martins, Vasconcelos de Almeida y Feijó Martins analizan los consejos participativos en España y en Brasil. Estos consejos, entendidos como instituciones donde debería producirse la deliberación, han proliferado desde hace ya tres décadas, aunque sus resultados efectivos han sido muy discutidos. En la misma dirección, Nogueira Barros, Vasconcellos Sobrinho y De Albuquerque Vasconcellos nos presentan el caso concreto de las políticas de movilidad en el Amazonas y cómo estas se han construido en un espacio de acción y debate público. Las experiencias presentadas nos ayudan a entender sus dinámicas de funcionamiento, mientras que Florêncio-da-Silva, en el último capítulo de este bloque, nos ofrece una reflexión

final donde hace un balance de los límites y las oportunidades de la democracia deliberativa.

El cuarto bloque de este texto se dedica a la democracia directa, una senda que no se exploró con demasiado detalle durante la primera etapa de renovación democrática pero que, desde hace al menos una década, ha adquirido un enorme protagonismo. Son múltiples las invocaciones a la necesidad de superar la intermediación que ejercen los representantes políticos y que, además, el modelo deliberativo no ha desbordado con suficiente contundencia. La democracia directa ofrece un escenario de radicalidad democrática donde no solo se mejoran las instituciones representativas, sino que estas desaparecen y dejan paso a una ciudadanía que toma directamente las decisiones. Este sugestivo argumento, sin embargo, llega acompañado de múltiples debates sobre cómo ponerlo en práctica y, de manera especial, sobre las consecuencias que puede acarrear.

Situados en este debate, más reciente que el que afecta a los modelos deliberativos, el primer capítulo de Brugué, Casademont y Prieto presentan una revisión contextual y conceptual de la democracia directa. En este repaso, además, nos anticipan algunos debates y nos advierten tanto de las ventajas potenciales como de los posibles peligros de introducir formas de democracia directa en el gobierno de nuestras sociedades complejas. Tras esta introducción, Pineda Nebot y Pires nos presentan, con detalles históricos y voluntad analítica, una de las formas más utilizadas para incorporar elementos de democracia directa en la toma de decisiones, los presupuestos participativos. Este instrumento, nacido en Brasil y exportado al resto del mundo, ha sido tan utilizado como debatido, de manera que el balance que nos presentan Pineda Nebot y Pires resulta imprescindible. Y acabamos este apartado con otro capítulo de vocación práctica, mostrando el análisis que realizan Brugué, Casademont y Prieto sobre el diseño, la implementación y los resultados de diversas consultas ciudadanas realizadas en algunos pequeños municipios españoles. Se trata de casos muy concretos y particulares, pero los autores los utilizan para contrastar los potenciales y los peligros de estos mecanismos de democracia directa.

Finalmente, tras este largo recorrido, el capítulo de Giannella nos presenta una democracia en disputa; es decir, un escenario de futuro abierto donde todavía queda mucho debate y conflicto antes de saber qué camino emprenderá nuestra democracia. Sabemos que estamos en un punto de inflexión y que, por lo tanto, ya no vamos a recuperar las estabildades democráticas del pasado. Tras este punto de inflexión aparecen múltiples opciones y de ellas dependerá el futuro de nuestra democracia y, también, de nuestras sociedades.

Escribimos estas líneas introductorias desde el confinamiento por la pandemia del COVID-19 y, por lo tanto, no podemos dejar de referirnos a esta situación de alarmante excepcionalidad. Una crisis que, más allá de su manifestación estrictamente sanitaria, puede afectar nuestra economía, nuestro modelo social, nuestra forma de relacionarnos y, evidentemente, nuestros modelos de gobierno democrático. Frente a esta angustiada situación se agolpan los interrogantes y las dudas. Y aparece una única certeza, similar a la que planteábamos al inicio de esta introducción, que tiene que ver con la impresión de vivir momentos de profunda transformación. La democracia ha sido aquello que nos ha permitido vivir juntos siendo diferentes –escribía el filósofo Daniel Innerarity–, pero nada nos garantiza que pueda seguir desarrollando esta crucial función en el futuro. Hemos de prepararnos para tiempos turbulentos y hemos de trabajar para que estas turbulencias no arrasen con los principios de igualdad y libertad que caracterizan el ideal democrático. Tenemos que ganar el futuro y, para ello, este texto pretende ayudar desde el conocimiento del presente, aportando una reflexión pausada y esperanzada.

Parte I

TIEMPOS DE TRANSFORMACIÓN

LA REPRESENTACIÓN EN EL SIGLO XXI

Robson Zuccolotto y
Marco Antônio Carvalho Teixeira

1. INTRODUCCIÓN

Es prácticamente un consenso que las elecciones son instrumentos insuficientes de expresión de la soberanía popular, de capacidad de respuesta y de representatividad de los funcionarios de gobierno y parlamentarios. El inmenso peso del poder económico, la corrupción relacionada con la financiación de campañas políticas, la desproporcionalidad en la conversión de votos en escaños en el parlamento, entre otros, cuestionan los mecanismos tradicionales de representación. Además, la fuerte disminución en la participación de la población en los procesos electorarios, en gran parte de las democracias, también indica que los partidos políticos tienen cada vez menos capacidad de representar opiniones, intereses y valores y, sobre todo, las nuevas identidades que surgen en las sociedades actuales, debido a los procesos de profundas transformaciones experimentados en el mundo del trabajo y de la cultura (Lavalle, Houtzager y Castello, 2006; Loureiro, 2009).

En vista de las limitaciones presentadas, se ve, por un lado, el surgimiento de propuestas de reformas políticas que buscan corregir los problemas de los sistemas electorales y de partidos, para hacer que los gobiernos sean cada vez más representativos. Por otro lado, aquellos que desacreditan la representación política y, por lo tanto,

las reformas de sus sistemas institucionales defienden nuevas formas y mecanismos de participación popular, más allá de las elecciones y los partidos. De manera que enfatizan no solo los estudios, sino también las prácticas que amplían la participación ciudadana y privilegian procesos deliberativos en nuevos ámbitos de toma de decisiones, como los consejos sociales de administración y control de políticas públicas, los presupuestos participativos, entre otros (Loureiro, 2009; De Sousa Santos, 2002; Young, 2000).

En detrimento de la polarización del siglo XX, los autores del siglo XXI comenzaron a considerar deseable la complementariedad entre las instituciones electorales y partidarias y la participación popular, conforme lo destacado por Young (2000) y Jardim Pinto (2004). Además, Loureiro (2009) destaca que estudios recientes señalan nuevas perspectivas analíticas que superan la oposición entre representación y participación y, además, elaboran una defensa coherente de la democracia representativa y de su potencial frente a la llamada democracia directa, sin caer en los argumentos de la teoría minimalista o procesal, ni tampoco reducir a la tesis de la inevitabilidad práctica del gobierno representativo en las sociedades contemporáneas.

Adicionalmente, Loureiro (2009) destaca que el gran desafío de la teoría y de la práctica democrática hoy en día radica en el perfeccionamiento de la democracia representativa (incluidos sus vínculos con la participación ciudadana más allá del voto), y no en la reducción de las esferas de decisión por parte de los representantes elegidos o incluso en la substitución por otros actores políticos.

Sin embargo, para comprender el sentido de la representación, defendida por los autores antes mencionados, es necesario comprender, en primer lugar, el significado de la representación, ya que esta perdió sus características a lo largo de los años, principalmente debido al predominio de las instituciones de la democracia liberal. Este predominio produjo una democracia electoral o procesal, pero no una democracia representativa, limitando la representación a un procedimiento de autorización del soberano ausente solo en el momento de las elecciones.

El problema con este enfoque minimalista de democracia es que, tal como destacó Urbinati (2006), “las elecciones generan la representación, pero no generan representantes. Por lo menos ellas producen un gobierno responsable y limitado, pero no un gobierno representativo”. Por lo tanto, tal como afirmó Fenichel Pitkin (1967), aprender lo que significa la representación es una condición para aprender cómo representar.

Ante eso, una vez que ese capítulo se propone discutir la representación en el siglo XXI, es fundamental que se comprenda el significado

de la representación o, usando las palabras de Urbinati (2006), comprender qué hace que la representación sea democrática. Ese posicionamiento, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, es fundamental para que se comprendan los límites y el potencial de las instituciones democráticas y cómo ellas pueden producir gobiernos representativos.

Así, el capítulo está organizado de la siguiente forma: además de esta introducción, la sección dos discute el concepto de representación democrática, permitiendo al lector comprender la representación sin caer en los argumentos de la teoría minimalista o procesal, ni reducirse a la tesis de la inevitabilidad del gobierno representativo en las sociedades contemporáneas. La sección tres presenta un cuadro sobre los mecanismos institucionales existentes para la efectividad de los gobiernos representativos, destacando a los instrumentos institucionales y las precondiciones que permiten la aproximación entre el concepto y la práctica democrática. Finalmente, pero no menos importante, trazamos un cuadro en que se destaca la necesidad de desarrollar espacios donde se practique la democracia.

2. EL SENTIDO DE LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA

La discusión sobre las formas de democracia gana fuerza en el Occidente a lo largo de los siglos XIX y XX. Entre los primeros pensadores modernos que consideran las ventajas e insuficiencias del sistema democrático representativo se destacan Jean-Jacques Rousseau y John Stuart Mill. Rousseau (1762/2010) fue un defensor de la democracia directa y de la soberanía popular inalienable, contrario a las prácticas de representación por considerarlas un fraude y una usurpación del poder. Este autor consideraba indelegable el deseo de cada individuo, y por eso defendió la democracia directa a través del contrato social, en el cual pretendió establecer las posibilidades de un pacto legítimo a través del cual los hombres, después de haber perdido su libertad natural, ganan, en cambio, la libertad civil.

Mill (1861), el mayor representante del movimiento liberal democrático inglés, a su vez, influenciado por la efervescencia de la Inglaterra del siglo XIX caracterizada por gran heterogeneidad de la sociedad urbana e industrial, por los impactos de la universalización del voto (al menos para la población masculina), por la constitución de un conjunto de instituciones capaces de canalizar y dar voz a la oposición creando un sistema legítimo de impugnación pública, defendió la democracia representativa como forma de garantizar la participación de toda la población en el proceso electoral. La base del pensamiento de Mill está en la preocupación por construir mecanismos capaces de institucionalizar una participación amplia,

teniendo en mente el reconocimiento de que la participación ciudadana no puede ser entendida como privilegio de unos pocos y que el tratamiento de la política pública les concierne a todos. Para Mill (1861), un buen sistema representativo es aquel que no permite que ningún interés seccional se vuelva lo suficientemente fuerte para prevalecer contra la verdad, la justicia y todos los otros intereses seccionales juntos.

Como se puede ver, el significado de la representación originada en el siglo XVIII era frenar la democracia y construir un gobierno limitado y, de esta forma, responsable. Sin embargo, la idea de gobierno representativo como esencialmente singular produjo dos escuelas distintas de pensamiento que se pueden definir, respectivamente, como un modelo electoral de democracia y un modelo representativo (Urbinati, 2006).

De acuerdo con Urbinati (2006), la primera escuela respaldaba una visión de la representación que combinó con el elitismo en las instituciones políticas y la legitimación popular, en la que la primera consistiría en el dominio de la competencia y la última en el dominio del consentimiento. En esta visión, la representación se basa en el principio de la división del trabajo y en una selección funcional de experiencia y ganó expresión en actores como Michels (1915), Mosca (1980), Pareto (1979), Schumpeter (1961), entre otros.

La segunda escuela de pensamiento, como destacó Urbinati (2006) era explícitamente democrática y tenía como objetivo evitar concentrar la fuente de legitimación en las instituciones estatales y la reducción del consentimiento popular a un acto de autorización. Desde este punto de vista, en el que la representación se basa en la teoría del consentimiento, se considera la elección como la expresión del derecho de participar en algún nivel de la producción de las leyes, no como un método para transferir las preferencias idiosincráticas de las personas a los políticos profesionales elegidos. Esta corriente de pensamiento tiene entre sus principales íconos autores como Condorcet (1968) y Paine (2011).

Retomando el pensamiento de tales autores, además de los trabajos de Manin (1997) y Fenichel Pitkin (1967), Urbinati (2006) reanuda la defensa de la democracia representativa, argumentando que ella es más que la democracia electoral y enfatizando que las elecciones pueden producir un gobierno responsable, pero no representativo. Para la autora, la representación (política) no puede ser reducida a un contrato (de delegación), firmado a través de las elecciones, ni ser reducido al nombramiento de legisladores como substitutes del soberano ausente, una vez que su naturaleza consiste en ser constantemente recreada y dinámicamente vinculada a la sociedad. La representación

es una forma original de gobierno que no excluye la participación, ya que lo contrario a la representación no es participación, sino exclusión de la representación. Además, a diferencia del carácter minimalista de la democracia liberal, la representación tiene como objetivo evitar concentrar la fuente de legitimación en las instituciones estatales y reducir el consentimiento popular a un único acto de autorización, es decir, al momento de la votación.

Para los autores antes mencionados, la democracia representativa consiste en una forma superior al gobierno directo, una vez que ciudadanos y representantes (Sociedad y Estado) coexisten en interacción continua que hace que el representante no solo sea visto como un delegado o agente y sí como un líder capaz de organizar, agregar y coordinar la voluntad del pueblo, la cual no está dada *a priori*. Para superar las particularidades y la fragmentación de la sociedad, la representación genera el representante y los partidos, los cuales tienen la tarea de dar organicidad a la sociedad fragmentada.

Asimismo, como fue destacado por Urbinati (2006) y posteriormente sintetizado en el trabajo de Loureiro (2009), la democracia representativa es democrática porque:

- *Representa opiniones e ideas y no individuos*, ya que la retórica y el juicio valorativo (y no solo la presencia y la voluntad) son esenciales en la democracia.
- *Las opiniones son importantes* porque forman una narrativa que vincula a los electores a través del tiempo y el espacio y hace de las causas ideológicas una representación de toda la sociedad y de sus problemas.
- La representación rehabilita una *dimensión ideológica de la política*: el complejo proceso de unificación y desunión de los ciudadanos que los proyecta para una perspectiva orientada hacia el futuro.
- *La divergencia de opiniones, interpretaciones e ideas es un factor de estabilidad*, dado que el ejercicio del poder requiere una contestación repetida y periódica, siendo la autoridad de los investidos de poder creada y recreada como resultado de la manifestación del pueblo.
- *Los partidos políticos tienen un papel fundamental* en evitar conflictos sin derramamiento de sangre, ya que integran a la multitud y unifican ideas e intereses, haciendo que el soberano esté siempre presente como agente de supervisión de los representantes.

Finalmente, la representación es una forma de participación política que puede activar una variedad de formas de control y de supervisión por parte de los ciudadanos. Por lo tanto, en lugar de un esquema de delegación (democracia electoral), la representación es un proceso político que conecta a la sociedad y las instituciones (Estado) una vez que, en la democracia representativa, el pueblo soberano delega poder al representante, pero tiene también el poder negativo de retirarlo. Para que ese poder negativo pueda ser ejercido, los diseños institucionales de las democracias son fundamentales o, dicho de otra manera, los espacios institucionales donde se ejerce la democracia serán los definidores, como ya bien destacó Bobbio (2000), del nivel de democracia de un país. Para este autor, el nivel de desarrollo de una democracia no puede ser medido por el número de sujetos que tienen derecho a participar en las decisiones que les conciernen, sino en los espacios en los cuales pueden ejercer ese derecho.

Además de los espacios políticos donde se ejerce la democracia representativa, una serie de mecanismos institucionales proporcionarán la aproximación entre el concepto y la práctica o, usando las palabras de Bobbio (2000), entre el ideal y la materia bruta, ya que el poder negativo del pueblo, resaltado por Urbinati (2006), carece de mecanismos institucionales para hacerse efectivo y, en consecuencia, aproximar el ideal a la materia bruta. Esos mecanismos institucionales serán responsables de proporcionar lo que Przeworski, Stokes y Manin (1999) denominaron *accountability*.

3. INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES DE LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

Como se señaló, la representación es una forma de participación política que puede activar una variedad de formas de control y supervisión por parte de los ciudadanos, proporcionando una responsabilidad ininterrumpida a los representantes. En las democracias contemporáneas, tales formas de control serán responsables de la denominada *accountability* democrática, pero su expresión será mayor o menor dependiendo de los instrumentos y las condiciones previas que existan en cada país. Cabe señalar, sin embargo, que si los instrumentos y las condiciones previas son responsables del desarrollo de una democracia, ellos son responsables, también, de su no desarrollo. No obstante, el desarrollo de los instrumentos y de las precondiciones nunca será posible fuera de un régimen democrático.

En otras palabras, la democracia, para que sea perfeccionada, siempre debe ser considerada como punto de partida. Si no hay un entorno social propicio al debate de ideas, la asimetría de poder entre los diferentes grupos sociales y el diseño institucional que reflejen y

refuercen esas diferencias, el objetivo de la consolidación democrática en cualquier sociedad se hace inalcanzable.

Por lo tanto, la relación circular entre el Estado y la sociedad, y en consecuencia el nivel de democracia de un país, estarán asociados al desarrollo de las formas de *accountability* de instrumentos políticos-institucionales, así como de las condiciones previas existentes en estas democracias. Bastos Arantes et al. (2010) sintetizaron esa relación, la cual es presentada en la Tabla 1.

Tabla 1.
Condiciones e instrumentos para la *accountability* democrática

Formas de <i>accountability</i>	Instrumentos políticos-institucionales	Precondiciones
Proceso electoral	Sistema electoral y partidario Debates y formas de diseminación de la información Reglas de financiación de campaña Justicia electoral	Derechos políticos básicos de asociación, de votar y ser votado Pluralismo de ideas (creencias ideológicas y religiosas) Libertad de prensa y posibilidad de obtener una diversidad de informaciones
Control institucional durante el mandato	Control parlamentario (control mutuo entre los poderes, Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI), alegato y aprobación de altos dirigentes públicos, fiscalización presupuestaria y de desempeño de los órganos del gobierno, audiencias públicas etc.) Control judicial (control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos normativos por el Poder Judicial, acciones civiles públicas y medidas extrajudiciales del Ministerio Público etc.) Control administrativo procesal (Tribunal de Cuentas y/o auditoría financiera) Control del desempeño de los programas gubernamentales Control social (consejos de usuarios de los servicios públicos, referéndums, presupuesto participativo, prensa activa e independiente etc.)	Transparencia y confiabilidad de las informaciones públicas Burocracia regida por el principio del mérito (meritocracia) Predominio del imperio de la ley Independencia de las instituciones de justicia Existencia de condiciones sociales y culturales que estimulen la participación de la sociedad civil y de los ciudadanos individualmente, valorizando el control social sobre el poder público Creación de instancias que busquen el mayor intercambio posible de las decisiones (“consensualismo”)
Reglas estatales inter-temporales	Garantías de derechos básicos por la constitución (cláusulas inamovibles) Seguridad contractual individual y colectiva Limitación legal del poder de los administradores públicos Acceso prioritario a los cargos administrativos por procesos selectivos o equivalentes Mecanismos de restricción presupuestaria Defensa de derechos intergeneracionales.	Sistema de <i>checks and balances</i> , con separación y control mutuo entre poderes.

Fuente: Bastos Arantes et al. (2010).

Como se muestra en la Tabla 1, las democracias contemporáneas generalmente adoptan tres formas de responsabilidad (*accountability*) que dependen de instrumentos políticos-institucionales y condiciones previas. Tanto los instrumentos político-institucionales como las condiciones previas promoverán la conexión entre Estado y Sociedad, volviendo a la representación democrática. Esta conexión permite el desarrollo de instrumentos político-institucionales, las condiciones previas y, en consecuencia, la democracia.

Por lo tanto, a diferencia de lo que se propone en el modelo procesal (electoral) de democracia, la representación democrática permite que los ciudadanos y los representantes (Sociedad y Estado) coexistan en interacción continua, haciendo que el representante no solo sea visto como un delegado o agente, sino como un líder capaz de organizar, agregar y coordinar la voluntad popular, la cual no está dada *a priori*. De esta forma, la representación tiene la capacidad de conectar y reconectar Estado y Sociedad, haciendo que las rupturas sean breves y, cuando ocurran, no comprometan la integridad democrática.

Ante este marco conceptual, se puede afirmar que las críticas recientes a la democracia se refieren a un modelo de democracia procesal, cuyo objetivo es mantener el *statu quo* de una elite que, como diría (Burzio, 1945), en lugar de proponer busca imponerse por medio de un sistema electoral que, en la visión elitista de Schumpeter (1961), tiene apenas la finalidad de conquistar el voto popular.

Romper con ese modelo requiere comprender lo que es la representación, dado que, como destaca Urbinati (2006), el proceso electoral es solo el momento inicial de la democracia representativa, pero que sin él no hay democracia. El otro paso, que es igualmente imprescindible, y que involucra también la participación de la ciudadanía a lo largo del mandato, resulta de la necesidad de que los ciudadanos elaboren con los representantes las decisiones del parlamento e influyan en las actividades de los representantes.

Esa participación del pueblo a lo largo del mandato es lo que realmente activa la capacidad de respuesta de los representantes elegidos. Una vez que los ciudadanos se alejan del cotidiano de la política y los representantes solo son exigidos por sus financiadores de campaña o por grupos más organizados en términos de poder, la tendencia es que las decisiones de los representantes elegidos sirvan a los intereses de un grupo menor. De esta manera, la participación y la representación solo se complementan cuando las actividades de los elegidos no solo son transparentes, sino también monitoreadas y, con esto, ajustadas al criterio del control social. De ese modo, llegamos a una *accountability* y a una representación democrática de hecho, en los términos destacados por Urbinati (ídem).

Con esto, se hace posible el control social sobre los mandatos con reflejos positivos en el proceso electoral siguiente. Con base en el seguimiento del ejercicio del mandato que se transforma en *accountability*, el ciudadano podrá juzgar al parlamentario, recompensando o castigando al representante con la continuidad o interrupción de su carrera política, usando el ejercicio democrático del voto basado en su satisfacción con el mandato.

Para Urbinati (ídem), la representación política no elimina el centro de gravedad de la sociedad democrática, o sea, el pueblo; desprecia la idea de que los electores, en vez de ciudadanos, ocupen ese centro; y considera el proceso de autorización más importante que el acto de autorización.

En ese sentido, Urbinati (ídem) añade que la teoría política de la representación argumenta que en un gobierno cuya legitimidad deriva de elecciones libres y regulares, la activación de una corriente comunicativa entre la sociedad política y civil es esencial y constitutiva, no apenas inevitable. Las múltiples fuentes de información y las diversas formas de comunicación e influencia que los ciudadanos activan a través de los medios de comunicación, movimientos sociales y partidos políticos establecen el tono de la representación en una sociedad democrática, al hacer que lo social sea también político. La voluntad y el juicio, la presencia física inmediata (el derecho al voto) y una presencia mediada idealizada (el derecho a la libre expresión y a la libre asociación) están íntimamente entrelazados en una sociedad que es ella misma una refutación viva del dualismo entre la política de la presencia y la política de las ideas, ya que toda presencia es un artefacto del discurso.

Por lo tanto, la lucha entre ideas e ideales opuestos produce una lucha política que desencadenará la propuesta de un conjunto de reglas fundamentales para las democracias, pudiendo, en determinados períodos, avanzar o retroceder según los ideales predominantes. Sin embargo, aunque retrocedan, la disputa política y el control extendido más allá de las elecciones han permitido que el poder negativo pueda ser, y continúe siendo, ejercido por el soberano.

La producción de estas reglas, basadas en ideales, requiere, sin embargo, cierto apego a los valores democráticos. Bobbio (2000) destaca: el ideal de la tolerancia, el ideal de la no violencia, el ideal de la renovación gradual de la sociedad a través del debate libre de ideas y del cambio de las mentalidades y formas de vivir y, finalmente, el ideal de la hermandad o de la fraternidad.

No obstante, es muy importante enfrentar el desafío de reconocer que los valores democráticos destacados por Bobbio vienen perdiendo atractivo en el debate electoral, tanto en Brasil como en gran parte

del mundo, por diversas razones. Esto ha hecho que grupos políticos contrarios a tales valores democráticos, paradójicamente, lleguen al poder por el voto popular.

El ideal de la tolerancia ha sido puesto a prueba en Europa y Estados Unidos con el empeoramiento de los problemas de los refugiados y los flujos migratorios, lo que ha dado lugar a manifestaciones de carácter xenófobo. El ideal de la no violencia ha sido desafiado por el avance de los gobiernos que abogan por la libertad de uso de armas de la población civil, argumentando que este es un derecho intrínseco a las libertades civiles y de protección; el caso brasileño es un ejemplo típico de este problema.

Las guerras religiosas, los fundamentalismos de diversos orígenes y el prejuicio étnico y racial desafían la defensa de la democracia basada en el ideal de la diversidad. En muchos casos, como en el brasileño, las instituciones terminan convirtiéndose en salvaguardas para las minorías cuando gobiernos populistas intentan transformar sus disputas –que amenazan a segmentos sociales específicos– en instrumentos plebiscitarios que ponen a una parte de la sociedad en contra de esas minorías.

Como se puede ver, estos valores democráticos son antagónicos a los conceptos predominantes en la democracia electoral o procesal, lo que los hace antagónicos al concepto de representación democrática. Buscar la aproximación entre el ideal y la realidad consiste en diseñar o rediseñar los instrumentos políticos-institucionales para que puedan incorporar los conceptos expuestos. Adicionalmente, y quizás más difícil, es transformar las condiciones previas existentes, ya que su ausencia, aunque existan los instrumentos políticos-institucionales, es un factor que debilita la verdadera representación democrática.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El presente texto busca problematizar los desafíos de la representación política en el siglo XXI. Destaca la etapa del debate en la literatura actual y los desafíos que surgen de pensar en una democracia que sea inclusiva, que respete las diferencias y que logre establecer un nivel civilizador de convivencia social, algo que está en el centro de la reflexión sobre el ideal democrático y que se encuentra en riesgo en un mundo cada vez más conflictivo.

Vimos que, en contraste con una visión simplificadora, que coloca la participación social y la representación política como polos antagónicos, parte de la literatura demuestra la existencia de una relación complementaria y saludable para la democracia cuando la participación y la representación están conectadas. Esto es empíricamente evidente, cuando se percibe que es imposible pensar en

gobiernos plebiscitarios sin dimensionar su riesgo para las minorías, una vez que trabajan con el concepto de mayoría *a priori* como un elemento del proceso de toma de decisiones en la legislación y políticas públicas.

En otras palabras, desprecian el proceso de negociación y de construcción de consensos entre los diferentes que son típicas del sistema representativo y van directamente a un tipo de embate público que, por regla general, tiene como referencia la exclusión de segmentos específicos del proceso de toma de decisiones. En situaciones de esta naturaleza, la arena política institucional del Poder Legislativo se vuelve permeable a cambios, en la medida de que aumenta la participación de los grupos sociales que desean influir en el proceso decisorio. Los plebiscitos, la participación directa de la sociedad en las decisiones, sin duda, tendrían un fuerte apelo emocional, lo que disminuiría, o eliminaría, cualquier proceso de negociación con actores sociales minoritarios.

El gran desafío de la representación en el siglo XXI es garantizar la inclusión política democrática y tratar a los segmentos sociales minoritarios no solo como electores, sino también como ciudadanos con derechos y protagonistas en los procesos de toma de decisiones sobre los destinos de sus comunidades y países.

Se hace necesario que el sistema democrático representativo se radicalice en el proceso de incorporación de los segmentos sociales más variados en las estructuras representativas. Es impensable hablar de densificación democrática, utilizando el caso brasileño como ejemplo se verifica que las mujeres representan el 51% de la población, pero que están representadas políticamente por poco más de 10% de mujeres en el parlamento. Obviamente, este es un desafío global ya que históricamente la mujer ha sido colocada en un segundo plano en las relaciones de poder en diversos ambientes de las diferentes sociedades, incluidas las que se consideran más modernas.

También es inconveniente en términos democráticos observar, aquí también recurrimos al caso brasileño, la baja presencia de negros e indígenas no solo en el parlamento, sino también en cargos gubernamentales y frente a los otros poderes del Estado. Estos grupos, históricamente excluidos y marginalizados, solo serán protagonistas de hecho cuando amplíen su presencia en los ámbitos de toma de decisiones.

Avanzar en la representación es avanzar en la inclusión, al permitir una mayor participación y más presión sobre el sistema representativo. El problema de las minorías, de los refugiados, de los inmigrantes y de las mujeres implica el empoderamiento político de tales grupos. Esto se logrará combinando la presión social –participación– con el avance en la ocupación de cargos estratégicos –representación– relacionados con la toma de decisiones sobre legislación y

políticas públicas. De esta manera, podemos garantizar que el marco civilizador de la tolerancia democrática será preservado en nombre de la buena democracia.

Finalmente, lograr la representación democrática requiere que los representantes abran sus mandatos y den el máximo de transparencia y espacios de participación, para que los diferentes grupos sociales se sientan representados. Incluso cuando la decisión del representante elegido entra en contradicción con el público, es necesario que este justifique y dialogue y que no se esconda detrás de la omisión de informaciones o rehuya del debate.

La democracia representativa requiere una representación democrática que se conecte constantemente con los ciudadanos a lo largo de los mandatos. En caso contrario, viviremos un simulacro de democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Bastos Arantes, Rogério; Loureiro, Maria Rita; Couto, Cláudio y Carvalho Teixeira, Marco Antonio. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. En Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio y Regina Silva Pacheco. (Orgs.), *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*, (pp. 109-147). Rio de Janeiro: FGV.
- Bobbio, Norberto. (2000). *O Futuro da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Burzio, Filippo. (1945). *Essenza e attualità del liberalismo*. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese.
- Condorcet, Marie Jean Antoine Nicolas de. (1968). *Oeuvres: Nouvelle impression en fac-similé de l'édition (Paris 1847-1849)*. Stuttgart-Bad Cannstatt: Friedrich Frommann.
- De Sousa Santos, Boaventura. (Org.), (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Fenichel Pitkin, Hanna. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Jardim Pinto, Céli Regina. (2004). Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(54), 97-114.
- Lavalle, Adrián G.; Houtzager, Peter P. y Castello, Graziela. (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, 67, 49-103.

- Loureiro, Maria Rita. (2009). Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1, 63-93.
- Manin, Bernard. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Michels, Robert. (1915). *Political Parties*. Ontario: Batoche Books.
- Mill, John Stuart. (1861). *Considerations on Representative Government*. Londres: Parker, Son, & Bourn.
- Mosca, Gaetano. (1980). *The Ruling Class*. Connecticut: Greenwood.
- Paine, Thomas. (2011). *Rights of man*. Ontario: Broadview Editions.
- Pareto, Vilfredo. (1979). *The Rise and Fall of Elites*. Nueva York: Arno Press.
- Przeworski, Adam; Stokes, Susan C. y Manin, Bernard. (Eds.), (1999). *Democracy Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques. (2010). *Do Contrato Social*, (3ª Ed.). Sao Pablo: Martin Claret.
- Schumpeter, Joseph A. (1961). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura.
- Urbinati, Nadia. (2006). O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, 67, 191-228.
- Young, Iris Marion. (2000). *Inclusion and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

“NO NOS REPRESENTAN”

DE LA INDIFERENCIA A LA INDIGNACIÓN

Francisco Fonseca

1. INTRODUCCIÓN Y PROBLEMATIZACIÓN

La democracia liberal que, estructuralmente, nunca ha sido igualitaria en las relaciones materiales, debido a la sostenida desigualdad intrínseca del modo de producción capitalista, representó, sin embargo, avances importantes en el siglo XX. Después de todo, la “igualdad jurídica”, establecida desde la Revolución Francesa, fue utilizada por el movimiento operario mundial como instrumento de lucha política para conquistar importantes derechos de la burguesía, como los derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

Se entiende por “democracia liberal” –en su sentido moderno y desde el punto de vista político– el arreglo institucional basado en la referida igualdad jurídica de los individuos pertenecientes a clases sociales asimétricas; la regla de las mayorías electorales, con respecto a las minorías; la división de los poderes como “reglas del juego” y la confidencialidad y privacidad del individuo adelante del Estado; entre otros aspectos.

Se debe enfatizar que la “democracia” idealizada e instituida por la burguesía europea, especialmente después de las revoluciones Gloriosa en el siglo XVII y Francesa en el siglo XVIII, nunca fue universal y ni siquiera igualitaria en términos jurídicos. En otras palabras, aunque el artículo primero de la Declaración de los Derechos del

Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa se refiere expresamente a la igualdad ante la ley en el sentido de que “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”, afirma inmediatamente que “Las distinciones sociales solo pueden fundarse en la utilidad común”. En otras palabras, al afirmar la igualdad (jurídica, se reitera), por contraposición se justifica –en seguida– la desigualdad social por medio del eufemismo “la utilidad común”, que representa nada más que la legitimación del capitalismo en el sentido de que los propietarios del capital “dan” empleo a quienes buscan trabajo.

Por lo tanto, el sufragio fue sistemáticamente limitado en las más distintas modalidades hasta su universalización debido a las presiones del movimiento obrero, como por ejemplo el ingreso (censitario), género (exclusión de la mujer), escolaridad (niveles superiores y sus gradaciones), raza (exclusión de negros y otros grupos), entre otras diversas restricciones (Losurdo, 2004).

Por lo tanto, solamente después de las luchas obreras, a partir de la constitución progresiva del proletariado moderno por distintos medios políticos (huelgas, motines, rebeliones, destrucción de las máquinas, envío de cartas al Parlamento, etc.), las clases populares consiguieron, inicial y progresivamente, disminuir la amplitud de exclusiones (el voto masculino a los pobres, por ejemplo) para, posteriormente, ya a fines del siglo XIX y sobre todo en las primeras décadas del siglo XX, conquistar progresiva y lentamente el sufragio universal.

Un híbrido de conquistas y concesiones (la primera principalmente debido a la presión de los trabajadores y la segunda debido al temor de la burguesía ante el movimiento revolucionario), la democracia “liberal” gradualmente dejó de ser exclusivamente “burguesa” en el sentido de que el régimen político y, en consecuencia, el Estado perdieron su carácter esencialmente orientado al papel de “comité ejecutivo de la burguesía”, según la conceptualización clave de Marx y Engels, para transformarse en el “comité de reproducción de las clases sociales” (Offe, 1984). Sin embargo, el Estado nunca dejó de ser burgués en el sentido de expresar la “democracia limitada” por la propiedad de los medios de producción, de los cuales emergen las clases sociales. A modo de ejemplo, el papel de los gobiernos (y del Estado como un todo), está dirigido, aunque de manera asimétrica, a todas las clases sociales por medio de políticas públicas diferentes, dirigidas a empresarios, clases medias y trabajadores.

Es, por lo tanto, la tensión permanente entre “igualdad jurídica”, típica del Estado burgués posterior a la Revolución Francesa, aunque con contradicciones, y las “desigualdades económicas” (medios de producción privados y pérdida de autonomía del proceso productivo por los trabajadores) y “sociales” (distribución estructuralmente

desigual de los resultados de la producción a los trabajadores), quienes hicieron y hacen de la llamada “democracia liberal” el lugar de disputas, conflictos y contradicciones.

A lo largo del siglo XX, en el que las perspectivas extremas (nazi/fascismo por un lado y comunismo por el otro, con motivaciones opuestas) pusieron a prueba esa conformación de democracia, en paralelo al desajuste estructural referido entre igualdad jurídica y desigualdad estructural, la “democracia liberal” ha sobrevivido como una lógica “posible” e inestable en el capitalismo; por lo tanto, profundamente insuficiente.

Las definiciones minimalistas (Bobbio, 1986) y probabilísticas (Dahl, 1997) de democracia, entre otras que evitan definirla como un programa doctrinario, demuestran por sí mismas sus dilemas y dificultades. De ahí un sinnúmero de otras definiciones “específicas”, tales como el economicismo (Schumpeter, 1961; Downs, 1999), el individualismo/ultraliberalismo (Mises, 1987; Hayek, 1987), entre tantas otras, tratan de dar organicidad a un concepto flácido y modelable. En otras palabras, el campo liberal nunca ha logrado crear una definición universal de democracia, ya que se divide en clases o en situaciones específicas.

Finalmente, el surgimiento de sociedades de consumo masivo, el fin de la división ideológica bipolar del mundo (con el fin de la “Guerra Fría”), el reemplazo de las perspectivas revolucionarias por las “reformistas” (proyección de la imagen del capitalismo como indestructible), la ampliación de la “clase media” en diferentes sociedades, y la superación del proletariado del sector terciario de la economía (sector de servicios) sobre el proletariado industrial (lo que implica un menor distanciamiento entre clases sociales en términos simbólicos y comparativos), entre otros factores, habrían generado sociedades inertes y de cierta forma sistémicamente *indiferentes* a la profundización abismal de las desigualdades, verificadas principalmente a partir de la década de 1980.

Dado este contexto, este capítulo busca analizar la democracia liberal desde la “indiferencia” a la “indignación” (esa última marcadamente en el siglo XXI), ya que tanto en términos económico-sociales como político-ideológicos, los cambios en las “placas tectónicas” (estructurales, por lo tanto) han transformado la perspectiva del capitalismo como un sistema capaz de incorporar amplios segmentos sociales y, en consecuencia, de la democracia liberal como un régimen que permite la representación política.

Para llevar a cabo dicho análisis, este artículo hace uso del análisis histórico vinculado al debate conceptual y a la ejemplificación histórica. A continuación, se profundiza el análisis de la “democracia” en

el siglo XX, para luego comprender lo que hoy llamamos democracia en el siglo XXI.

2. LA DEMOCRACIA LIBERAL Y SUS DILEMAS EN EL SIGLO XX

Además de los aspectos discutidos, se debe enfatizar que la “democracia liberal” fue fundada en el proceso electoral universal, que se hizo posible tras las aludidas presiones de los trabajadores en el sentido de su inclusión en el sistema político, lo que implicó la constitución de nuevos léxicos políticos: partidos políticos distintos, reglas electorales, financiación electoral, instituciones políticas y fiscalizadoras, marketing político, entre otros. En una palabra, regímenes políticos con relativa estabilidad y profesionalización de la política, en varios sentidos, tal como aseveró Weber (1993), lo que implica que la política se convierte en una “profesión”.

La intermediación profesional de los intereses, la universalización del individuo como “ciudadano nacional” y como “votante”, supuestamente ya no perteneciente a clases y grupos sociales a veces opuestos; la ideología de “esfera pública” y “bien público”; la narrativa de “nación”, “patria” y “nacionalidad”; la posterior representación del “ciudadano” como “consumidor” (Hirschman, 1983); entre otros procesos homogeneizadores, desbancaron en gran medida el conflicto de clases como elemento base de la vida política, como había sido principalmente en siglo XIX, aunque dicho conflicto continúe siendo una piedra angular del capitalismo, aunque más complejo y sofisticado después del surgimiento de numerosas reformas que incluyeron, en diferentes dimensiones, a los trabajadores en los sistemas político y social.

En este sentido, las reformas keynesianas a partir de los años 30, incorporadas a la plataforma reformista de la Social Democracia (nombre dado a la democracia “liberal”, que se vuelve también “social”, lo que le fuera originalmente extraño), contribuyeron a la incorporación de las masas trabajadoras en la vida política, el consumo y los derechos sociales.

La Social Democracia, o Democracia Social, representaba la fusión entre el reformismo socialista y el sistema político liberal, ya que estaba anclada en el capitalismo y en las “reglas del juego de la democracia liberal” a través de la competición electoral, de la mayoría/minoría, de los derechos civiles/políticos y posreformas sociales, de los derechos laborales/sociales. De esa manera, la Social Democracia reformó el capitalismo por dentro, manteniendo el sistema funcionando con la perspectiva de promover el “bienestar social”, como era conocido el sistema liberal en la política, y social en las relaciones capital/trabajo. Cuestionados por la derecha y por los ultraliberales,

cuyo argumento estaba relacionado a la pérdida de “libertades” a favor de la “opresión estatal” (Hayek, 1987), y por la izquierda, principalmente los socialistas revolucionarios, por impedir el florecimiento de la revolución al incluir en el capitalismo de consumo y de derechos masas potencialmente revolucionarias, la “democracia liberal” ha sobrevivido no sin dificultades.

Intelectuales y movimientos sociales han hecho numerosas críticas con respecto a la incapacidad de la democracia liberal de sustentarse como sistema representativo “legítimo”. Sin pretensión de agotarlas, a continuación, se presentan algunos argumentos tipológicos, o linajes, de esas críticas:

- El carácter capitalista intrínseco ni siquiera permitiría que la democracia se titulara de esta forma en sociedades basadas en la propiedad privada de los medios de producción y en consecuencia en la desigualdad estructural intrínseca: se trata de una crítica básica al marxismo clásico, actualizada por diversos grupos sociales y corrientes intelectuales contemporáneos. En otras palabras, el capitalismo, que implica desigualdad estructural, nunca podrá ser convergente con la democracia, que sería un régimen de igualdad política y social.
- El poder internacional, en el concierto de las naciones, imposibilitaría cualquier arreglo considerado “democrático” como ilusorio, ya que las potencias mundiales, verdaderos imperios modernos, conspirarían de forma permanente contra toda y cualquier experiencia nacional de autonomía o que pusiese mínimamente en riesgo el ajedrez estratégico de los grandes Estados nacionales, a su vez asociados al poder de las grandes corporaciones empresariales. Un claro ejemplo son los Estados Unidos y su política imperialista en diferentes ámbitos.
- La perspectiva de la “biopolítica”, entendida como el dominio disciplinario capitalista en todas las dimensiones de la vida, lo que implicaría la lógica de la “governabilidad” del capitalismo y la producción de los controles y autocontroles (Foucault, 2010). Reiterando, el objetivo es inculcar comportamientos controlables de acuerdo con los intereses estructurales de la reproducción capitalista dinámica. Aquí, los temas de privacidad e inviolabilidad (llámese de comunicaciones, correspondencia, cuentas bancarias y fiscales etc.) serían cruciales y no respetados, implicando el control de los comportamientos. De hecho, la privacidad individual es uno de los pilares del pensamiento democrático y su protección, representa o no, uno de

los definidores de la presencia o no del “régimen democrático”. Una vez más los Estados Unidos protagonizan el espectáculo de espionaje internacional al interferir en los secretos digitales de los usuarios de mensajes digitales en casi todo el planeta.

- Sistema político/partidario institucionalizado como una lógica profesional para hacer viables los grandes intereses empresariales, teniendo en cuenta la financiación de partidos y campañas políticas de candidatos, por parte de grandes corporaciones, y a las diversas formas de *lobby* empresarial. Esto es la “privatización” de la política y de los partidos políticos, una vez que obedecen a intereses privados y, en gran medida, empresariales.
- La burocratización de la maquinaria partidaria, cuyo foco sería el juego de poder en las instituciones formales (los tres poderes y sus juegos intrínsecos), se distancian fundamentalmente de los intereses sociales y, sobre todo, populares. En otras palabras, se trata de la brecha entre el sistema político y los intereses populares.
- La sociedad “de consumo” y “mediática” como dos estructuras combinadas del poder corporativo, donde uno de los objetivos centrales sería enfriar el carácter clasista de las sociedades capitalistas, tornándolas, en una forma de transcripción, “alienadas” y uniformizadas, según los intereses orientados a la reproducción del capitalismo. De esta manera, las clases trabajadoras y medias serían cooptadas, insertándolas ideológicamente en las sociedades capitalistas. De esa forma, la inserción por el consumo sería un proceso eminentemente despolitizador.
- El papel del Poder Judicial, particularmente en los países periféricos, como Brasil y varios otros, con miras a desafiar políticamente, aunque bajo argumentos jurídicos, alternativas populares al poder, así como reformas “radicales” del capitalismo (“democracia radical”); es decir, reformas que amplían los derechos políticos, económicos y sociales de los trabajadores más allá de los históricamente aceptados. La llamada “Operación Lava Jato” en Brasil sería la culminación de ese movimiento partidista del Poder Judicial, ya que su objetivo era la destrucción del capital genuinamente nacional y los derechos políticos, sociales y laborales de los trabajadores.
- En perspectiva gramsciana, el uso de “medios privados de hegemonía” (Gramsci, 2000) como actores capaces de modelar

concepciones, símbolos, versiones y narrativas, transformándolas de acuerdo a los intereses de las elites. También Chomsky (2013), aunque con otros supuestos, señala esa misma perspectiva. Aquí el papel de los grandes medios de comunicación, por ejemplo, es crucial para moldear “mentes y corazones”.

Cabe observar que, durante el siglo XX, especialmente luego de la gran crisis de 1929 y, posteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial, la inclusión de los trabajadores en el acuerdo político de la social democracia –independientemente de que tuviera o no ese mismo nombre en los diferentes países– representó el elemento crucial para la universalización de la democracia como concepto, como régimen político y como “cultura política” (es decir, valores sociales compartidos).

Por lo tanto, y como fue mencionado, no se pretendía agotar los debates y las innumerables posibilidades analíticas acerca de los límites y carencias de la llamada “democracia liberal”, sino plantear grandes líneas interpretativas y ejemplos sobre este fenómeno tan complejo, problemático y cambiante.

Veamos a continuación como el siglo XXI mantiene viejos dilemas sobre la democracia, pero ahora asociados a otros nuevos y más drásticos.

3. SIGLO XXI: ¿DEMOCRACIA O PLUTOCRACIA?

El siglo XXI ha sido marcado por el surgimiento de procesos agudos y fuertes (iniciados a fines del siglo pasado) de desgaste de las democracias liberales. Una serie de eventos que implican cambios en la correlación de fuerzas entre las clases sociales, algunos de los cuales fueron mencionados en la sección anterior, han erosionado de manera estructural los pilares sobre los cuales fue construida la democracia moderna.

También sin pretender agotar todas las variables y factores que convergen, por tanto, a continuación se presentan algunas de las más importantes.

Una primera variable se refiere a la derrota del llamado “socialismo real”, puesto que implicó de forma simultánea la victoria del capitalismo ultraliberal sobre la vertiente existente del socialismo y sobre la versión social demócrata del capitalismo. Dichas victorias implicaron el brutal desequilibrio de poder político entre trabajadores y capitalistas y, a su vez, entre naciones. A partir de ahí la hegemonía de las ideas ultraliberales ha impuesto, progresivamente en las más diversas áreas, una visión minimizadora de los derechos políticos, económicos y sociales/laborales. Tal acción se ha plasmado en

cambios constitucionales/legales en las más diversas áreas, entre las cuales se destacan la desregulación de la actuación de las empresas; la destitución, disminución, privatización y concesión de los derechos sociales a agentes privados a la luz de lo que Dardot y Laval (2016) llamaron de “gobierno empresarial”; y el intento, en gran parte con éxito, de la extinción/minimización de los derechos sociales y laborales. Este conjunto de transformaciones rompió el pacto entre capital y trabajo, intermediado por el Estado, construido gradualmente desde finales del siglo XIX y consolidado efectivamente en el periodo de posguerra. Por lo tanto, los efectos de ese reordenamiento asimétrico en la relación capital/trabajo y en el “tejido social” son drásticos y de gran magnitud, impactando en las bases sociopolíticas de los llamados regímenes democráticos. Un ejemplo contemporáneo es la llamada “uberización” de las relaciones de trabajo, ya que se basan en la profunda y extensa precarización del trabajo, de sus relaciones y del tejido social.

Una segunda variable se refiere al papel de la tercera (o incluso cuarta, según cierta línea de interpretación) revolución industrial que ocurre desde los años 70. Se trata de la *revolución digital*, en varias dimensiones, combinada con la *robótica* (substitución del trabajo humano por robots) y con procesos productivos anclados a las estrategias de “*just in time*” (fabricación sin stocks, bajo demandas, controladas por el capital); de “*downsizing*” (reducción radical de las esferas jerárquicas, concentrando el poder de decisión en unas pocas categorías, eliminando funciones y reduciendo costes); de “tercerización sin restricciones y atomizada” (contratación de servicios por parte de terceros y desconcentración de la cadena productiva de un producto en circuitos geográficos, incluyendo diferentes países); de la “obsolescencia programada” (disminución científicamente programada de la vida útil de los productos por los capitalistas); y de la empresa “modesta y eficiente” (bajo número de trabajadores y altos lucros teniendo en mente la lógica del “coste mínimo”).

Todos estos procesos, entre otros, debilitan en gran medida la organización de los trabajadores, centrándose en: la precarización de las relaciones de trabajo, también conocido como “preariado”, es decir, el trabajador precarizado en substitución del proletariado clásico, hasta ese momento poseedor de derechos laborales y sociales; en el consiguiente desgaste de los sindicatos; y en la dilución de la “consciencia colectiva” de los trabajadores, cada vez más fragmentados, políticamente desorganizados e inculcados en el *establishment* capitalista al “individualismo meritocrático” (mantra del ultraliberalismo). Por lo tanto, ese proceso productivo fundamentalmente no necesita de grandes contingentes o trabajadores (en oposición a lo

que se exigía en el período fordista), ni de consumidores, ya que la circulación de bienes (e incluso de servicios) se ve bastante acelerada por el mencionado proceso de “obsolescencia programada”. Esto implica el consumo rápido y renovable por grupos selectos de consumidores. Por lo tanto, debe reiterarse que estos elementos forman la base estructural de la relación entre las clases sociales, pilar de la “democracia liberal”. De esa manera, al cambiar tal base, consecuentemente cambian los aspectos jurídicos / políticos / organizacionales de la “democracia liberal”. Una consecuencia importante de este proceso es la “individualización” del trabajador, ya que está cada vez más desprotegido por el Estado.

Paralelamente al proceso anterior, y esta es la tercera variable, la llamada “financiarización” del capitalismo, que implica la obtención de lucros astronómicos, no solo a través de la producción de bienes y servicios, sino también a través de la transacción internacional de papeles, mercados e instrumentos financieros esencialmente separados del *stock* efectivo de producción (bienes y servicios). Se trata del capitalismo “de casino”, coordinado por grandes fondos de especulación, paradójicamente relacionados con empresas productivas, que invierten tanto en la producción como en la *financiarización*, al lado de las que son exclusivamente especulativas. Ejemplos claros son las compañías Vale y Samarco, responsables por los desastres humano/ambientales más dramáticos en el mundo: casos del rompimiento de diques de botaderos de desechos minerales en los municipios de Mariana y Brumadinho en el estado de Minas Gerais, Brasil.

Tal modelo híbrido (capital productivo/financiero) significa la subversión del concepto de capital estrictamente productivo, con consecuencias distintas al *modus operandi* del capitalismo y, por lo tanto, de las elites. Además, la propiedad del capital también se extiende, por medio de las sociedades accionarias, volviéndose básicamente transnacionales y fuertemente *oligopolizadas* en grandes cadenas: productivas y especulativas. En la práctica no hay competencia entre capitales, sino concentración de propiedad y de toma de decisiones. La distribución de acciones se produce entre grandes inversionistas/especuladores que, a pesar de estar fragmentados, son pocos en comparación con las clásicas y originales sociedades accionarias, volviéndose, por lo tanto (el “mercado accionario”), altamente concentrado. Esta transformación de capitalismo “competitivo” a “oligopolizado/financiarizado”, implica una fuerte modificación del papel de las elites (burguesías) empresariales, cuya toma de decisiones está cada vez más concentrada, internacionalizada e impersonalizada. Tal bosquejo lleva a la debilitación del Estado nacional, especialmente los periféricos, cuya “democracia” en el “ámbito

interno” es de alguna manera un apéndice de las grandes corporaciones transnacionales. En este sentido, el concepto mismo de “democracia” se desvanece y cede lugar a la plutocracia: ¡el gobierno del capital!¹. Aquí, el desajuste histórico entre capitalismo y democracia va al encuentro del paroxismo.

La cuarta variable se refiere al proceso ideológico central que sustenta este capitalismo de lucros abundantes/disminución del trabajo y la *financiarización*: la ideología ultraliberal y sus derivados, tales como el individualismo, el consumismo, el hedonismo y la meritocracia, entre otros. El ultraliberalismo² tiene un papel semejante, con un signo opuesto a lo que tuvo el keynesianismo con relación a los procesos de producción fordista. En esencia, apoya ideológicamente el sistema de trabajo precario y de ausencia/minimización de los derechos sociales por intermedio de la retórica del “emprendimiento individual”, del valor del “esfuerzo personal y del mérito”, de las oportunidades para la “autonomía del individuo” y del “*self made man*”, entre otras estrategias³.

Ahora bien, a fines del siglo XX y especialmente en este siglo XXI –y esta es la quinta dimensión–, la explosión del uso cotidiano de los medios digitales (computador portátil) y, sobre todo, las “redes sociales”, han transformado, en diferentes dimensiones, las sociedades que la experimentan. Tanto el mundo de los negocios, como los gobiernos, grupos e individuos utilizan estos medios de manera abundante y amplia para los fines más diversos. La llamada “convergencia digital”, al unificar en el móvil (y otros, como microordenadores y *tablets*), redes sociales, cuentas de correo electrónico, vídeos y fotos, acceso a Internet y telefonía etc., ha revolucionado la vida cotidiana de los individuos y sociedades y, lo que es más importante, colocó bajo

1 No se debe perder de vista que el 1% de los más ricos del planeta poseen más del 50% de la riqueza mundial. Como si eso no fuera suficiente, las grandes corporaciones son administradas por CEO profesionales, lo que hace que la burguesía sea esencialmente accionaria y el proceso productivo/especulativo “sin rostro” visible, impersonal.

2 Preferimos el término “ultraliberalismo” debido a la naturaleza radical de sus diagnósticos y proposiciones. Además, el término “neoliberalismo” se ha vuelto obsoleto debido al hecho de que el prefijo “neo” explica poco acerca de un movimiento nacido a finales del siglo XIX.

3 Evidentemente, los grandes medios comerciales desempeñaron (y aún desempeñan) un papel central en las estrategias de inculcar modos de vida y valores dominantes a los trabajadores. Sus órganos son, igualmente, las grandes corporaciones capitalistas, a su vez financiadas por otras tantas corporaciones similares. Por lo tanto, convergen con la reproducción del modelo capitalista de la tercera/cuarta revolución industrial/*financiarización*. Ver Fonseca (2005, 2010).

estricto control de las corporaciones capitalistas –propietarias de tales medios– una enorme e increíble cantidad de informaciones, la más diversa posible sobre los usuarios de esos medios: su localización (vía GPS y acceso a los “mapas”), gustos y costumbres, amigos y redes de contacto, perfil de opinión política, estética y consumo, entre miles de otros datos que, cruzados y también transcritos, simplemente han socavado las llamadas “democracias liberales” al extinguir la confidencialidad y privacidad, elevando los controles político-ideológicos a la última potencia. Por lo tanto, cada vez hay menos sustancia y formas democráticas y liberales en las “democracias liberales”, tal como lo demuestran películas como “Privacidad hackeada”, entre otras inspiradas en la figura de E. Snowden.

Como se afirmó al principio, incluso si se considera que nunca hubo democracia en las sociedades capitalistas –y tal vez en ninguna otra sociedad–, y que la democracia implica un conjunto de acuerdos que satisfacen solo parcialmente a partes de las sociedades y, sin embargo de forma minimalista, la democracia y la política democrática tenían, especialmente en el periodo de posguerra, gramáticas y lógicas basadas en supuestos, entre los que se destacaban, reiteramos: la representación de intereses, con sus propias simbologías; la dinámica de los conflictos legítimos; las reglas que rigen los conflictos, dirigidas a la estabilidad y la previsibilidad; y las instituciones que garantizan el “juego democrático”, lo que incluye los derechos civiles y políticos como “cláusulas inalterables”. Entre ellos, la libertad de desplazamiento, el derecho a reunión y a la afiliación política, *garantía a la privacidad* (tal como los mencionados secretos de correspondencia, en las más diversas formas, y el secreto bancario y fiscal, en el ámbito de la separación público/privado), derecho de las minorías, entre tantos otros, se volvieron prerrogativas del Estado democrático: por lo tanto, se constituyen como “cláusulas inamovibles” para el pensamiento político occidental.

Dichas “cláusulas inamovibles” han caído por tierra después de la enorme cantidad de pruebas y evidencias mostradas por J. Assange y E. Snowden, con respecto a la falta de sigilo de las comunicaciones digitales debido a la brutal vigilancia –típica de las dictaduras– promovida por el gobierno de EE. UU. en articulación con las grandes corporaciones de comunicación (Internet, celular, proveedores etc.), como se mencionó. Más aún, el uso masivo de instrumentos como el *big data*, el almacenamiento ilegal de datos y cruce de algoritmos de redes sociales y el sinnúmero de informaciones recabadas y “vistas” a partir de los sistemas “encriptados” que se refieren a individuos y gobiernos, anulan los principios más básicos de las democracias liberales: la confidencialidad y privacidad.

El referendo que aprobó el Brexit en Gran Bretaña, las elecciones de Trump en los EE. UU. y de Bolsonaro en Brasil son ejemplos contemporáneos del poder sin precedentes de manipulación posible gracias a los medios digitales, que están por detrás de la alianza entre los grandes capitales, las autoridades gubernamentales y, en el caso de EE. UU. (fuente de ese poder), la industria militar / de seguridad / de inteligencia. En este sentido, la figura trágica de Steve Bannon representa ese nuevo “totalitarismo digital”, cuyo objetivo expreso es derogar las democracias en los ámbitos político/civil, social/laboral, estético/cultural y económico (lo que se denomina “fascismo neoliberal”), al llevar al poder lo peor de las derechas y extremas-derechas en perspectiva mundial, afectando ilegítimamente el juego de la representación política. Como si no fuera suficiente, todos los límites de las democracias liberales en perspectiva histórica, como vimos, el fin de la confidencialidad (vigilancia sistémica) con el consecuente control internacional centralizado de la opinión y del conocimiento de los comportamientos y valores de individuos y grupos, parece enterar de una vez por todas, el concepto de democracia experimentada hasta hace poco.

Al respecto de la política en democracia, la comunicación directa de políticos y gobiernos con segmentos de las “masas” tiene dos caras: la primera se refiere a la amplitud de la comunicación, que puede ser alternativa y en contra de la corriente dominante; la segunda (aparentemente predominante) se centra en el poder, ya que las informaciones, debidamente estratificadas por el cruce de datos recolectados ilegalmente y sin permiso, a través de algoritmos digitales –cuyo bombardeo de “noticias” manipuladas, lanzadas a millones de personas de manera extremadamente profesional a segmentos sociales específicos–, derrumban por lo tanto (se reitera) los conceptos más elementales de democracia, además de los mencionados “confidencialidad” y “privacidad”, los correspondientes “esfera pública”, “transparencia” y “representación política”.

Se expresa, de esta manera, la versión moderna de Goebbels, ahora en perspectiva planetaria: la figura de Steve Bannon sintetiza simultáneamente la reacción, a través de la comunicación digital de la extrema derecha a los avances civiles, sociales, políticos y económicos e incluso civilizadores. En ese sentido, la expresión “*fake news*” creada para expresar ese movimiento derogador de la democracia no corresponde a su poder real de crear “realidades virtuales”, en que el mundo palpable es completamente recreado de acuerdo con los intereses del gran capital.

Bueno, este conjunto de preguntas aquí analizadas, usando distintas variables, constituye una imagen sombría con relación a las

perspectivas democráticas. Hay, sin embargo, como veremos a continuación, innumerables resistencias, en diversos ámbitos, que implican contradicciones, tensiones, malestar y oposición a la plutocracia precarizadora, *financiarizada*, digital y ultraliberal: léxico de la nueva dominación capitalista derogadora de las distintas vertientes de democracia y, en particular, de la democracia “liberal”⁴.

4. CONSIDERACIONES FINALES: DE LA INDIFERENCIA PARALIZANTE A LA INDIGNACIÓN ACTIVA

El conjunto de factores aquí analizados, bajo la forma de variables y dimensiones, han contribuido fuertemente para socavar el concepto de democracia, incluso las más minimalistas, razón por la cual ascienden regímenes y visiones extremas, generalmente a la derecha del espectro político/ideológico, tal como críticas moralistas, despolitizadoras, religiosas y otras más, resultando de ahí plataformas *outsiders* (foráneas).

Pero dentro de esa gran cantidad de posibilidades “posdemocráticas” emergen también dos tipos de activismo: los más horizontales, sintetizados por los movimientos “Occupy Wall Street”, en EE. UU., e “Indignados”, en España, entre innumerables diseminados en los más distintos sectores. En Brasil, por ejemplo, movimientos de afectados por catástrofes en represas mineras, diferentes movimientos urbanos y de defensa de la reforma agraria/agroecología, todos perenes, conviven con movimientos más tradicionales.

En todas partes, diversas expresiones y pautas, con distintos formatos, extrapolan en buena medida la relación clásica (y representación) entre capital/trabajo, aunque casi siempre mantienen dimensiones que se refieren directa o indirectamente a este conflicto crucial de las sociedades capitalistas. En este sentido, las nuevas expresiones de organización social, a veces polimórficas, expresan no el fin de la polarización capital/trabajo, sino las nuevas conformaciones de la cuarta revolución industrial, es decir, del capitalismo del siglo XXI.

En otras palabras, con el profundo debilitamiento, pulverización y precarización del proletariado y en consecuencia, de sus organizaciones –debido a los factores previamente analizados–, las formas de organización son necesariamente de otras naturalezas (menos masificadas, más tópicas, horizontales y segmentadas, y por lo tanto, a

4 Es importante notar que la perspectiva radical promercado de los ultraliberales fue conceptualizada, por sus críticos, de “liberismo”, ya que se deroga la democracia liberal en nombre del “capital” y del “mercado”, como es el caso, entre otros, de F. von Hayek y M. Friedman, ambos apoyadores activos de las “dictaduras ultraliberales”, como el caso de Chile bajo el gobierno militar dictatorial de Pinochet.

veces no perenes), movilizan otras gramáticas (género, raza, periferia, juventud, entre otras pautas identitarias), y levantan otros símbolos (ya no la hoz y el martillo, que simbolizaban la unión del proletariado urbano y campesino, sino las simbologías que provienen de la informalidad de las relaciones de trabajo y de la precarización de la vida). Aunque los antiguos movimientos sociales y sindicales sobrevivieron, así como sus símbolos típicos de la segunda revolución industrial, se convirtieron en minorías conviviendo con la polifonía de grupos, asociaciones, entidades, movimientos, células y otras denominaciones que expresan distintas agendas y formas diferentes de organización. Aquí el uso de redes sociales (provenientes de la revolución digital) adquiere un papel democrático y organizativo, en oposición a su uso por el capital y las elites.

Las imágenes de “indignación”, “ocupación” de espacios públicos y privados, de “protesta” política, simbólica y cultural, permiten criticar el capitalismo y las estructuras de poder, activando otras formas de democracia. El lema “Somos 99%”, utilizado por el movimiento Occupy Wall Street, expresa la crítica política al capitalismo contemporáneo, como también la “indignación” social con el aumento brutal de las desigualdades, en paralelo al desmantelamiento/privatización de los sistemas de seguridad social. Tanto los movimientos nacionales como los globales (y, en ese caso, antiglobalización neoliberal, como se les conoce), como Black Blocs, Anonymous y muchos otros, eliminan la sensación de indiferencia y letargo ante el desarme de la democracia política y social.

El simbolismo del “ellos no nos representan” (las elites propietarias y administradoras del capital, el capitalismo *financiarizado*, el ultraliberalismo proto-fascista, el antiguo sistema de supuesta “representación política”) implica una crítica profunda y estructural al sistema de poder global y sus conexiones nacionales, aunque a veces asuman agendas identitarias, tópicas e incluso estético/culturales (como es el caso de las variadas expresiones musicales, de cine, de literatura, etcétera).

¿Qué sistema político emergerá de esa gran cantidad de injusticias, inequidades, asimetría y miseria extremas?, no se sabe. Algunas veces, ciertas victorias implican derrotas y viceversa. El desgaste de la “democracia liberal” podrá o no ser también el desgaste del capitalismo: los movimientos sociales mencionados expresan todo el “malestar” de la humanidad, especialmente de los trabajadores. La historia no ha terminado de ser escrita y estos movimientos, entre otros, podrán o no ser la semilla de otras formas de producir, vivir y reproducirse. Aunque todavía son frágiles, pueden indicar nuevos caminos e infundir contradicciones a favor de la superación de los sistemas políticos

y económicos asociados al “fascismo neoliberal”, una especie de “Estado de excepción” (Agamben, 2004) cuyo barniz supuestamente democrático se disipa vigorosamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, Giorgio. (2004). *Estado de exceção*. Sao Pablo: Boitempo.
- Bobbio, Norberto. (1986). *O Futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Chomsky, Noam. (2013). *Mídia – propaganda política e manipulação*. Sao Pablo: Martins Fontes.
- Dahl, Robert A. (1997). *Poliarquia*. Sao Pablo: EDUSP.
- Dardot, Pierre y Laval, Christian. (2016). *A nova razão do mundo – ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Sao Pablo: Boitempo.
- Downs, Anthony. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. Sao Pablo: EDUSP.
- Fonseca, Francisco. (2005). *O Consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. Sao Pablo: Hucitec.
- Fonseca, Francisco. (2010). *Mídia e poder: elementos conceituais e empíricos para o desenvolvimento da democracia brasileira*. Brasília: Ipea. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9660.
- Foucault, Michel. (2010). *Nascimento da biopolítica*. Sao Pablo: Martins Fontes.
- Gramsci, Antonio. (2000). *Cadernos do cárcere*, (Vol. 5). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Hayek, Friedrich August von. (1987). *O Caminho da Servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal e Expressão e Cultura.
- Hirschman, Albert O. (1983). *De consumidor a cidadão (atividades privadas e participação na vida pública)*. Sao Pablo: Brasiliense.
- Losurdo, Domenico. (2004). *Democracia ou bonapartismo? Triunfo e decadência do sufrágio universal*. Sao Pablo: Unesp.
- Mises, Ludwig von. (1987). *Liberalismo segundo a tradição clássica*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal / José Olympio Editora.
- Offe, Claus. (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Schumpeter, Joseph A. (1961). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura.
- Weber, Max. (1993). *Ciência e política: duas vocações*. Sao Pablo: Cultrix.

DEMOCRACIA EN SOCIEDADES DIGITALES

Claudio de Camargo Penteado
y Wellington Tavares

1. INTRODUCCIÓN: LAS SOCIEDADES DIGITALES Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE COMUNICACIÓN

El propósito de este capítulo es abordar el debate sobre el desarrollo de entornos en línea y herramientas digitales que ha llevado a una reconfiguración de la esfera pública y generando nuevas oportunidades de acción política. Bien sea por parte de ciudadanos comunes que defienden sus intereses a través de las herramientas y espacios disponibles, bien por parte de candidatos y políticos en ejercicio que también usan estos recursos en interés propio, pudiendo ejercer incluso cierto tipo de control informativo que afecta los procesos democráticos.

Para una mejor comprensión, el capítulo se presenta en dos grandes secciones: en la primera se discute la relación entre Internet y democracia, argumentando que en esta relación se genera cierto tipo de innovación política basada en el entorno virtual que permite un aumento en las experiencias de participación; en la segunda el foco se sitúa en errores del sistema que comportan riesgos para la democracia, especialmente debido a la forma en que se configuran los espacios de las redes sociales y los tipos de afiliación que proporcionan, así como al riesgo de usar *fake news* (noticias falsas) que influyen en la dirección y en los resultados de las campañas electorales y la gobernanza.

La rápida expansión de Internet, en poco más de 20 años, ha producido cambios importantes en varios aspectos de la vida humana. La creación de un sistema de comunicación dentro de una arquitectura de red distribuida, sin polos que controlen el flujo de comunicación, ha provocado una reestructuración de este sistema, pasando del modelo de comunicación de masas representado por los medios tradicionales (TV, radio, periódicos y revistas) a la auto-comunicación masiva, en la cual los usuarios de Internet juegan un papel activo en el proceso de producción de contenido y circulación de información.

El modelo de comunicación de masas se estructuraba en un sistema de transmisión en el que la producción de información se concentraba en las empresas de medios. Como estas controlaban el flujo de información, se generó un sistema de escasez. Con el advenimiento de la red mundial, el sistema de comunicación se vuelve más dinámico. Ahora cualquier nodo conectado a la red puede participar activamente en el proceso de producción, transmisión e intercambio de información, lo que constituye un ecosistema de comunicación más abierto y rico en información. Por lo tanto, dicho sistema permite crear oportunidades para la entrada de nuevos actores (potencialmente todos los agentes conectados a la red pueden participar en el proceso de comunicación) y modificar las relaciones humanas que se establecen a través de procesos mediados por la comunicación.

La revolución tecnológica, principalmente de microinformática y tecnologías de la información y la comunicación (microcomputadoras, módem, Wi-Fi, aplicaciones, teléfonos inteligentes, etc.), remodeló la base material y reestructuró el capitalismo para operar dentro del modelo de red. Se formó así la llamada *sociedad en red*, tal como la presenta Castells (1999) en su libro del mismo nombre. La sociedad en red impulsa la integración de los mercados financieros y la creación de una red de información global. También ofrece una mayor visibilidad a los acontecimientos políticos y a las experiencias políticas de participación y activismo en línea, además de impulsar el crecimiento de la investigación sobre las potencialidades democráticas del uso de las TIC (y también sus críticas), lo que Gomes (2016) denominó democracia digital.

Internet nació del desarrollo integrado de la microinformática y las tecnologías de comunicación, de la inversión pública en el proyecto militar ARPANET y la cultura libertaria californiana de intercambio de datos, de la innovación individual y la iniciativa empresarial. Este contexto permitió la creación de un entorno sociotécnico caracterizado por la horizontalidad de las interacciones, las prácticas de colaboración y la formación de una economía en red, con la formación de nuevos grados de poder y libertad, en una esfera pública cada

vez más interconectada. Resulta evidente que Internet permite una reconfiguración de las dimensiones que forman la esfera pública. Lo consigue haciendo que el espacio para el debate público (circulación de información sobre los eventos y hechos de la vida social, política y cultural), anteriormente restringido a periodistas, políticos y académicos, sea más abierto. Pues en principio todos los usuarios conectados pueden participar activamente en la discusión, ya sea a través de comentarios, opiniones y publicaciones compartidas.

Al contrario de la esfera pública burguesa (representada por las grandes compañías de comunicación, los llamados medios tradicionales) que concentra los recursos de información, el desarrollo de dispositivos de comunicación por Internet crea canales de comunicación que se caracterizan por la expansión de herramientas que reducen el coste de participar en el debate público. El avance de tales dispositivos conlleva una forma de producir información, conocimiento, cultura y entretenimiento, más allá del sistema de mercado dominado por los medios tradicionales. El escenario de convergencia digital (usando el formato digital como estándar técnico, como la transformación de la televisión analógica en televisión digital) es otro factor importante en la reorganización social, en la expansión de espacios democráticos y en el desarrollo de prácticas compartidas. Jenkins (2006), un autor importante en el campo de la cultura de Internet señala que el rápido proceso de convergencia de la información al formato digital ha impulsado la formación de una narrativa transmedia, que logra integrar varios patrones de comunicación (texto, video, audios, etc.), potencialmente disponibles en varios formatos, como sitios Web, blogs, cine, redes sociales y otras plataformas. En esta nueva configuración tecnológica, los viejos y nuevos medios “chocan”, formando la cultura de la convergencia, que implica un proceso que afecta la dinámica de la comunicación, las prácticas de colaboración y la formación de inteligencia colectiva (ilustrada por Wikipedia). También representa una transformación cultural en la que se alienta a los consumidores a buscar nueva información y conexiones dispersas, cambiando la dinámica de las relaciones y los flujos de poder. Mediante el uso masivo y a la vez diverso de dispositivos de comunicación digital se crea una cultura de la mezcla, expresada por ejemplo en la infinidad de memes que circulan por las redes sociales.

Este nuevo contexto digital e interactivo forma un sistema de medios híbrido, que opera desde las interacciones entre los viejos (medios tradicionales) y los nuevos medios (Internet) y sus tecnologías, géneros, reglas de operación, formas de operación y organización asociadas. En este sistema de medios híbrido, la lógica de los viejos medios

no desaparece, sino que necesita interactuar con los nuevos procesos de información. Los usuarios de Internet van insertando multitud de temas y cuestiones personales en el debate público, impulsando de esta manera tanto un proceso de integración entre el conocimiento y las personas (visión optimista), como una fuerte fragmentación de la sociedad en grupos y en las llamadas “burbujas” (visión crítica y escéptica sobre el potencial democrático de la Web).

Ambos procesos (integración y fragmentación) han modificado el proceso de comunicación. Las transformaciones han producido formas innovadoras de trabajo colaborativo, producción de inteligencia colectiva, comunidades creativas en línea y un sistema híbrido de producción de noticias. También es posible observar la aparición de formas de identidad, personales y colectivas que se generan y expresan en diferentes canales de Internet, y especialmente en las redes sociales, tal y como lo acreditan diversos estudios de antropología digital (Miller, 2012; Horst y Miller, 2013).

Por otro lado, la combinación de la lógica de los medios tradicionales con los nuevos medios, así como la entrada de nuevos actores en el flujo de información, ha generado un entorno más policéntrico, que expresa la fragmentación social, cultural y política. Esto comporta cambios significativos en las prácticas y en el funcionamiento de las democracias liberales. Crecen la conflictividad social y política en torno a posiciones ideológicas más contrastadas.

Internet ha provocado un cambio estructural en la esfera pública responsable de generar el consenso necesario para el funcionamiento de la vida democrática. Se genera la “paradoja de la política formal”, por la que una mayor democratización de la comunicación y una expansión de la libertad de expresión generaran una mayor restricción para la acción política institucional. Al expandir los canales y las oportunidades para la discusión de temas públicos, Internet permite la formación de un espacio discursivo ilimitado, lo que posibilita una expansión del proceso de producción de sentido, que se convierte en más plural y al mismo tiempo más conflictivo, abierto a diferentes puntos de vista, incluido el cuestionamiento sistemático de las instituciones políticas.

En un proceso de comunicación más abierto (y democrático), la ausencia de un centro organizador de los flujos de comunicación (*gatekeeper*) hace que esta sea más conflictiva. Una sociedad heterogénea utiliza Internet para expresar sus preocupaciones sociales y políticas desde un punto de vista personal, desdibujando las fronteras públicas y privadas que enmarcan la esfera pública burguesa y sus principios de racionalidad comunicativa, tal y como fueron teorizados por Habermas.

Por tanto, si por un lado Internet ofrece oportunidades para la renovación de la democracia, con experiencias de innovación en

participación ciudadana, deliberaciones públicas y compromiso político más allá de los foros institucionales; por otro lado, hace que sea más difícil para las instituciones políticas democráticas formar el consenso necesario para la organización de la vida política. Surgen numerosas dificultades para el establecimiento de debates dentro de los principios normativos de la deliberación democrática; para la discusión de problemas con un alto grado de complejidad y la formación de un “bien común” y una opinión pública compartida. Lo veremos con más detalle en la segunda parte del capítulo.

2. INTERNET Y DEMOCRACIA: EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN E INNOVACIÓN POLÍTICA EN LÍNEA

A lo largo de su desarrollo, la democracia se ha consolidado como un modelo basado predominantemente en actos de representación, en el cual los individuos se hacen representar por aquellas personas a las que eligen, y quedan al margen de la toma de decisiones, generalmente sin condiciones ni intereses para seguir y controlar las acciones de sus representantes. De esta manera el modelo representativo se acaba separando de la naturaleza de la democracia, entra en crisis y surge la necesidad de introducir cambios en las formas de hacer política a través de la participación popular.

Ante la creciente desaprobación de las estructuras políticas actuales por parte de la sociedad civil, se han producido diversos tipos de acciones colectivas, mediante las cuales se han presentado un conjunto de demandas e insatisfacciones. Para ello se han creado redes con objetivos similares y compartidos, expresados por organizaciones sociales tradicionales, como sindicatos y diversas asociaciones civiles, así como revueltas populares y movimientos sociales. En paralelo han surgido nuevas formas de relacionarse y de organizarse, utilizando el entorno Internet, como medio para expandir los espacios de discusión y participación social.

El uso de Internet con fines políticos y sociales se basa no solo en disponer de un “nuevo lugar” para las relaciones, sino especialmente en los cambios culturales y de comportamiento que conlleva la sociedad en red. Se han creado nuevos conceptos que permiten delinear mejor este contexto, como el acuñado por Castells (1999), “cultura de Internet”, que se basa en la realidad social construida en el espacio de las redes. Estos espacios se definen como espacios de flujos, en los cuales las prácticas de la sociedad se difunden y organizan materialmente, como la comunicación en redes sociales en línea, que permiten la exposición de ideas y eventos, así como discusiones basadas en estos, creando flujos de información.

La Comunicación Mediada por Computadora (CMC) se ha presentado como un aliado importante en la democratización de la

información y el aumento de la libertad de expresión, mientras que la búsqueda de identificación y sociabilidad ha determinado el surgimiento de una nueva cultura, mediante la expansión de los ciberespacios que proporcionan la base para las nuevas formas de relación, trabajo y comunicación de las personas. Hall (2005) presta especial atención a la constitución del ciberespacio, mostrando que “diferentes tiempos culturales tienen diferentes formas de combinar estas coordenadas espaciotemporales” (p. 70), que influyen en las formas en que se localizan y representan las identidades.

El ciberespacio potencia la aparición de agregaciones electrónicas en general y estas se describen en torno a intereses comunes, basados en características de identificación, porque en este tipo de entorno las nociones de espacio y tiempo como barreras para las relaciones no son relevantes. Pueden unir a personas que nunca se han conocido presencialmente. Todavía debe entenderse que el ciberespacio se presenta, más que como factor de cambio, como un medio que, al permitir la comunicación entre individuos de diferentes partes del planeta, acelera el intercambio de creencias, valores e ideas, comportamientos y conocimientos.

En este sentido, la importancia de los procesos relacionados con el conocimiento colectivo y la inteligencia en el entorno virtual está relacionada con el acto de favorecer el desarrollo de la democracia o “ciberdemocracia”.

Hay estudiosos sobre este tema que ya desde los años 90, al comienzo de Internet, han llamado la atención sobre las posibilidades de acción social. Rheingold (1996) presenta la tesis de democratización que hizo posible la CMC como resultado de la “capacidad de desafiar el monopolio de los poderosos medios de comunicación que posee la jerarquía política y quizás revitalizar así la democracia de los ciudadanos” (p. 28). Según este autor, ante una élite propietaria de los canales de telecomunicaciones que constituye “una amenaza emergente para los ciudadanos”, la CMC permite la democratización de la información y aumenta las posibilidades de hacer democracia a través del ciberespacio, ya que la información no sería creada / transmitida / manipulada exclusivamente por los medios de comunicación de masas, como es habitual en el discurso de los ciudadanos/espectadores.

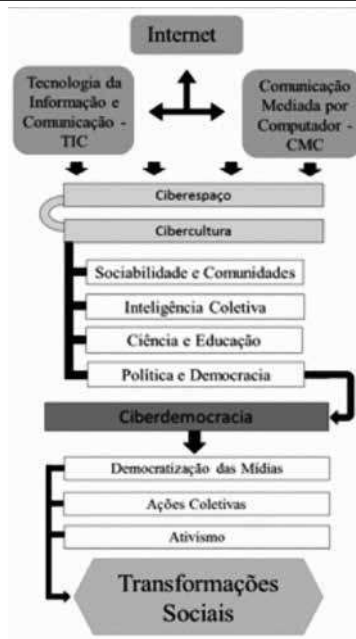
La ciberdemocracia tiene una tendencia creciente, en tanto que aumentan las posibilidades de comunicación y libertad individual y colectiva. Su modelo de producción, distribución y consumo de información no se encuadra en la denominación “medios de comunicación de masas” y tienen la posibilidad de no ser controlado por el Estado. otorgando un mayor papel los ciudadanos/usuarios (Lévy, 2002; Lemos y Lévy, 2010).

Por otro lado, el progreso relacionado con la ciberdemocracia a menudo se confunde con la desorganización, ya que “precisamente porque es un progreso de la libertad que continuamente se acerca al caos y la catástrofe. Lejos de estar garantizado, el progreso de la libertad se alimenta del riesgo, lo que lo hace paradójico y difícil” (Lemos y Lévy, 2010, p. 40), en vista de la dificultad de producir un nuevo acuerdo político más horizontal y abierto.

La ciberdemocracia permite que la democracia se ejerza a través del ciberespacio en todo el mundo, pero no significa la extinción de las formas tradicionales de hacer democracia. Este formato solo favorece el proceso a través de herramientas tecnológicas que incluyen acciones y movilizaciones a escala global. Es una forma de democracia que está estrechamente vinculada con el ciberespacio, “ya que ambos implican lo más esencial que tiene la humanidad: la aspiración a la libertad y el poder de la inteligencia creativa” (Lévy, 2002, p. 32).

El Gráfico 1 nos permite comprender los elementos tratados en esta sección y sus relaciones, en particular el ciberespacio, la cibercultura y la ciberdemocracia.

Gráfico 1
El ciberespacio y el auge de la cibercultura y la ciberdemocracia



Fuente: Tavares (2015).

El Gráfico 1 muestra que la relación entre Internet, las TIC y la CMC condujo a la aparición del ciberespacio, lo que a su vez permitió la aparición de la ciberdemocracia y la transformación de muchos contextos sociales, entre los que destaca el campo de la política democrática, así como la realización de acciones para conseguir transformaciones sociales.

Es un hecho que Internet está vinculado a la democracia, lo que permite a los ciudadanos insertarse en procesos políticos de manera más fácil y amplia, tanto desde un punto de vista técnico como desde el punto de vista de cambios paradigmáticos en las relaciones y las comunicaciones. Por esta razón puede colaborar con la educación democrática y aumentar el interés en la política ciudadana conectada.

3. REDES SOCIOPOLÍTICAS VIRTUALES Y CIUDADANÍA

Aunque no hay un consenso sobre la relación entre democracia e Internet, se enfatiza que existen claras posibilidades para expandir la democracia a través de Internet y nuevas organizaciones sociales, ya que las asociaciones tradicionales afrontan serias crisis de legitimidad, como se observa en las prácticas actuales de los partidos políticos y los sindicatos profesionales. De hecho, en este contexto, los jóvenes destacan como protagonistas en el uso de herramientas proporcionadas en los más diversos tipos de *software*, especialmente aquellos que permiten la creación de redes sociales virtuales, con el potencial de generar redes sociopolíticas virtuales.

El desarrollo de estas redes puede determinar la expansión de las posibilidades políticas en la sociedad, dirigiendo el sistema político hacia condiciones de mayor participación y contribuyendo a la construcción de un sistema democrático participativo, especialmente debido a la crisis que enfrenta la democracia representativa, que puede explicarse en virtud de la distancia entre los momentos de votación y control de los ciudadanos y la reducción de la confianza en las instituciones estatales. Sin embargo, en cualquier sistema democrático, la movilización de la sociedad civil es un factor crítico. Y aquí es donde las Redes Sociopolíticas Virtuales aparecen como puentes para lograr una mayor movilización de la sociedad civil a la hora de confrontar al Estado y su desempeño, así como a la propia estructura democrática que sustenta las relaciones entre el Estado, el Gobierno y la Sociedad. La gestión pública adopta cada vez más un modelo electrónico, ya sea en la provisión de servicios o incluso en la provisión de espacios de consulta y deliberaciones virtuales en los que los usuarios pueden expresar sus opiniones sobre los más variados temas.

Hay varias formas de construir redes de esta naturaleza, ya sea a través de iniciativas gubernamentales como la participación

electrónica, o la propia iniciativa popular a través de Internet y el *software* social disponible, especialmente en acciones de activismo en Internet.

El concepto de participación electrónica, por ejemplo, refleja la posibilidad de participar en la esfera pública a través de canales de comunicación digital. La e-participación, vinculada a la idea del *I-government* (gobierno de yo, es decir, de uno mismo), se considera como una forma de empoderar a los ciudadanos a través de la participación en el medio Internet (portales de participación, sitios Web gubernamentales, etc.), aumentando su poder de decisión y su papel como participante activo en la gestión pública. Tal concepto, sin embargo, refuerza la necesidad de que los gobiernos promuevan acciones destinadas a expandir la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones. Se espera que el ciudadano sea más activo, elabore y construya propuestas y acciones con entidades públicas. El objetivo es que el ciudadano deje de tener un mero papel de apoyo en el proceso, y pase a discutir y a decidir de manera racional y coherente las acciones llevadas a cabo por el Estado; no mermando su poder, sino otorgándole mayor representatividad y credibilidad ante la sociedad.

Se necesitan varios elementos para conceptualizar un sistema de participación electrónica, siendo los más importantes: a) información electrónica para los ciudadanos en la toma de decisiones; b) aumento de consultas electrónicas en procesos deliberativos y participativos; y, c) espacios de decisión electrónica, que permitan a los ciudadanos incorporarse al proceso de toma de decisiones. Como ejemplos de participación electrónica podemos mencionar el presupuesto participativo digital (existente en ciudades como Madrid, Barcelona y Lisboa, entre muchas otras); los portales de participación, como el sitio Web *eCidadania* de la Cámara Federal de Brasil¹; un espacio para la participación en línea de los ciudadanos europeos en el debate sobre la Comunidad Europea; así como otras experiencias repartidas por todo el mundo.

En cuanto al activismo realizado a través de Internet, destacan una serie de fenómenos sociales, cada uno a su manera y con diferentes alcances y resultados. Aunque los levantamientos de la Primavera Árabe son presentados como ejemplos paradigmáticos de movimientos sociales que se hicieron presentes y fuertes gracias a las redes sociales, la primera gran experiencia del activismo en Internet ocurrió en 2004, en México, mucho antes de la popularización de las

¹ Disponible en: <http://eparticipation.eu/>.

plataformas de redes sociales como YouTube, Facebook o Twitter. El movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), compuesto por mestizos e indios, descendientes de diversas etnias adscritas a la cultura maya, sorprendió al gobierno, a la sociedad y al mundo con la repercusión que alcanzaron sus acciones gracias uso de dispositivos de comunicación digital. Partiendo de la “Declaración de la Selva Lacandona”, publicada inicialmente en el periódico mexicano *La Jornada* y luego traducida a varios idiomas, la información se puso a disposición en direcciones electrónicas de conferencias y pudo ser leída por diferentes personas en varios países. Esto significó la creación de una “una red eficiente de comunicación y solidaridad, utilizando los recursos del correo electrónico y las redes de comunicación a través de Internet”, red con la que “activistas de derechos humanos, simpatizantes de la causa zapatista y movimientos sociales alternativos” hicieron llegar esta lucha a todo el mundo. Como resultado de la movilización comunicacional, “la atención no solo de la sociedad mexicana, sino de una gran parte de la población mundial, se despertó a las demandas seculares de esos pueblos hasta entonces olvidadas”, según informó Ortiz Falco (2005, p. 175).

Este ejemplo refuerza la idea de que el uso de Internet para acciones de movilización, compromiso y acción social contrasta con el valor comercial de la Web, que tradicionalmente dirige sectores como la economía y la política. Este cambio en la forma de usar Internet surge de la “aparición de activistas dinámicos, ya a fines de los 90, que rescataron el sentido original de Internet entre pares (compartir archivos y datos entre usuarios conectados a la red, muy común para compartir música), dándole un nuevo uso” y permitiendo la construcción de sistemas más democráticos, como los presentados por Malini y Antoun (2013, p. 152). Además del movimiento zapatista, muchos otros se hicieron muy conocidos por el impacto que obtuvieron de Internet, como WikiLeaks², Primavera Árabe (Da’juda Bijos y Almeida da Silva, 2013), 15M (Haro Barba y Sampedro Blanco, 2011), Occupy (Craig, 2013) y junio de 2013 en Brasil (Antunes, 2013; Singer, 2013).

Como se vio en este debate, Internet es una herramienta útil e importante para la acción política, el compromiso cívico y la participación democrática. Esto no significa que los procesos tradicionales estén cerrados debido a las nuevas dinámicas de participación, sino que las personas tienen a su disposición nuevos espacios para diferentes tipos de deliberación democrática, gracias a la formación de redes sociopolíticas en Internet, movidas por el “ciberactivismo”. Las redes

2 Disponible en: <https://wikileaks.org/>.

sociales virtuales resultantes del ciberactivismo son intencionales y trascienden los límites espaciales establecidos por las redes presenciales, creando territorios virtuales que se configuran en base a afinidades políticas, ideológicas y culturales. Como resultado, se produce un cambio en las fronteras comunitarias y locales tradicionales, con el potencial de desarrollar acciones colectivas en la era de la información y la cibernética.

Sin embargo, el ciberactivismo y su uso por los movimientos civiles organizados no ocurre solo en tiempos de revolución, sino también en tiempos de paz y en defensa de los derechos humanos, como en el caso del iraní Sakineh Ahstiani, quien fue sentenciado a muerte por lapidación y cuyo caso fue conocido mundialmente a través de Internet y las redes sociales. Otros ejemplos son las acciones desarrolladas en Internet por organizaciones de la sociedad civil como la Fundação SOS Mata Atlântica, WWF y Greenpeace, que trabajan en defensa del medio ambiente, así como otras organizaciones en defensa de sus causas. El foco se sitúa en el crecimiento de oportunidades políticas y democráticas que Internet permite crear, teniendo en cuenta que las redes sociopolíticas virtuales se pueden crear en este entorno, lo que permite agregar ciudadanos en torno a objetivos similares y compartidos, ya sea en forma de movimientos activistas o en debates y toma de decisiones con gobiernos basados en experiencias de participación electrónica.

4. FALLO DEL SISTEMA: RIESGOS PARA LA DEMOCRACIA

A pesar de la expectativa sobre el potencial democrático de Internet que ha movilizado gran parte del debate público y académico, con la realización de varias experiencias e innovaciones en el campo de la democracia digital, como se vio anteriormente, desde el comienzo de Internet siempre ha habido críticas sobre los efectos que esta nueva estructura de comunicación tiene sobre la democracia.

Podemos encontrar cinco críticas principales de los efectos negativos de Internet para el funcionamiento de la democracia liberal, basados en las discusiones de algunos académicos en este campo. Sunstein (2002), uno de los principales críticos de Internet, argumenta que el consumo de información política en Internet conduce a la fragmentación social, ya que este se produce de forma individualizada, sin una discusión sobre las diferentes opiniones. Esto conlleva un debilitamiento de la dimensión republicana del debate público y reduce la convivencia de personas con opiniones diversas, lo que puede conducir a procesos de radicalización y polarización política. Una segunda crítica importante surge de los estudios sobre vigilancia cibernética. Se han desarrollado tecnologías de vigilancia,

monitoreo digital y protocolos de comunicación de seguimiento que pueden utilizadas por los gobiernos, como en el caso denunciado por WikiLeaks, en el que la agencia de vigilancia de los Estados Unidos (NSA) espió a compañías importantes y líderes mundiales; o por compañías del “capitalismo de vigilancia”, que recogen datos personales para la personalización de contenido, como lo ilustra el caso de Cambridge Analytica.

Otra crítica está asociada con la transformación del proceso de producción de información. Cualquier usuario tiene la posibilidad de producir su propio contenido de manera amateur, lo que impacta en la calidad y veracidad de la información que circula en la Web e influye en los procesos políticos democráticos. Este fue el caso de la difusión de noticias falsas en procesos electorales como la elección de Trump en los EE. UU. en 2016. Una cuarta crítica está relacionada con el problema de la exclusión digital, ya que muchos de los servicios, productos y oportunidades de este nuevo mundo están disponibles solo para aquellos que tienen acceso a Web, que aumenta la brecha de exclusión social y política de segmentos de la sociedad que no tienen (o tienen poco) acceso a Internet, o no tienen habilidades cognitivas para un uso activo de las herramientas de comunicación digital, como lo señalan los estudios de Chetty et al. (2018). La quinta crítica argumenta que las movilizaciones en línea no constituyen una práctica continua de compromiso cívico, ya que no despiertan una reflexión crítica amplia por parte de los usuarios involucrados, lo que lleva a un proceso que Morozov (2011) llama “espejismo de Internet” (*net delusion*), porque a pesar de ofrecer un espacio para la expresión de indignación y el deseo de cambio, Internet por sí sola no resuelve ni los déficits de la democracia liberal ni los problemas sociales del capitalismo contemporáneo.

En las primeras tecnologías desarrolladas para la navegación en la red mundial, cuando la comunidad de usuarios estaba restringida a la pequeña parte de la población dotada de conexión, el desarrollo de contenidos *online* estaba restringido a personas con conocimientos en programación. Por el contrario, la Web 2.0, primero mediante los blogs y más adelante con las redes sociales y las plataformas de *software* social, permite a los usuarios comunes, con poco o ningún conocimiento tecnológico, participar efectivamente en el proceso de comunicación, produciendo sus propias publicaciones, interactuando con otras publicaciones y compartiendo contenido. De esta manera, la Web 2.0 permite al usuario de estas plataformas convertirse en protagonista en la creación y el intercambio de información, sin quedar relegado a un rol de usuario pasivo, característico de los primeros formatos Web. La expansión de la conexión a Internet, asociada con

el aumento de la conexión por dispositivo móvil (teléfonos inteligentes), transforma la lógica libertaria de los orígenes de Internet, basada en la diversidad. La dinámica de funcionamiento de las redes sociales digitales conduce a la concentración de contenidos en unas pocas plataformas, que se alimentan del efecto red³. En segundo lugar hay que tener en cuenta el proceso de colonización de lógica capitalista, impulsado por las grandes empresas de tecnología, que utilizan sus sistemas algorítmicos para colocar contenidos y con ello satisfacer los intereses financieros de los anunciantes, lo que termina limitando el potencial democrático de Internet y produciendo impactos como la polarización política, la información errónea y las noticias falsas, así como el surgimiento del fenómeno conocido como populismo 2.0.

5. POLARIZACIÓN POLÍTICA, DESINFORMACIÓN Y FAKE NEWS

Un efecto técnico importante de la interacción en las plataformas de redes sociales es el efecto de homofilia, también conocido en inglés como *assortativity*, que es la tendencia de los nodos presentes en una red (*online* u *offline*) a conectarse con individuos similares, es decir, como el mismo perfil e intereses. Este tipo de comportamiento en la red favorece la formación de grupos en torno a identidades, afinidades, intereses y proyectos comunes, que en el campo del activismo político pueden conducir a la polarización social e ideológica, alimentada por la formación de una cámara de eco que solo reverbera ideas e información que confirman el punto de vista ya existente y “burbujas ideológicas” formadas por la acción de los algoritmos de interactividad de las plataformas de redes sociales. Este tipo de comportamiento lleva a los usuarios a no dialogar e interactuar con personas que piensan de manera diferente, lo que lleva a la formación de conflictos e intolerancia, debido a diferentes posiciones políticas, sociales, culturales y religiosas.

Los dispositivos de interactividad de las redes sociales actúan como mediadores, dirigiendo y personalizando el contenido de acuerdo con el perfil de los usuarios, socavando la posibilidad de interacción y contacto con una pluralidad de posiciones. A diferencia de lo que sucede en los espacios públicos físicos, en los que se encuentran diferentes personas con diferentes opiniones, las redes sociales en línea limitan el debate público a microesferas públicas, ordenadas por expresiones narcisistas del yo, que reducen el debate político a

3 El efecto red está asociado a la idea de que pertenecer a una red con muchos recursos genera un factor de atracción para quienes están fuera de ella (Ugarte, 2008); porque estar presente en una red popular aumenta la posibilidad de contactar un universo más grande de receptores y poder utilizar los recursos de la misma.

un proceso de personalización de la política, fragmentando la esfera pública y alejándola de los principios deliberativos de confrontación entre argumentos racionales⁴ o posiciones políticas antagónicas⁵. Lo que quedan son escenarios de disputas políticas entre grupos que buscan legitimidad para sus demandas y que defienden sus prácticas políticas, sirviendo en muchos casos para la expresión de redes de odio social, sesgo de género y orientación social.

Los entornos sociotécnicos, como las redes sociales de Internet, caracterizados por la polarización política, la formación de “cámaras de eco” y “burbujas”, también crean condiciones para la proliferación de información errónea y la difusión de noticias falsas. Como la información es compartida por personas dentro de una red personal, sin abrirse a preguntas o a otras fuentes de información, es más fácil difundir noticias falsas y desinformación, principalmente para la difusión de contenido contra los “enemigos” y opositores políticos.

Los efectos “desinformativos” de las *fake news* ya han producido resultados políticos, socavando la credibilidad y la legitimidad de la competición democrática. Se ha demostrado su efecto en la votación sobre el llamado Brexit, un plebiscito sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Otro proceso democrático influenciado por la difusión de noticias falsas a través de las redes sociales fue la elección del multimillonario Donald Trump como Presidente de los EE. UU., también en 2016. También fue el caso de las elecciones de 2018 en Brasil, en las que la presencia de noticias falsas en Facebook fue tres veces mayor que la interactividad del contenido de los medios tradicionales, tal y como muestran los datos de Ribeiro Ferreira (2018).

6. DE LA POLÍTICA 2.0 AL POPULISMO 2.0

El proceso “destituyente” de las grandes movilizaciones callejeras que se articularon mediante el uso de las redes sociales (Primavera Árabe, Los Indignados, Occupy Wall Street, etc.) planteó cuestiones relevantes sobre el funcionamiento de la democracia liberal, principalmente en relación con la credibilidad de los partidos políticos. Las manifestaciones y el desarrollo de las TIC pusieron en jaque el

4 Cf. Los ideales deliberativos habermasianos, que sostienen que la disputa entre diferentes argumentos, realizada de manera respetuosa y abierta, conduce a un proceso de toma de decisiones más eficiente y democrático.

5 Cf. Según el modelo de democracia agonística de Mouffe, quien argumenta que la democracia se constituye en la disputa apasionada entre posiciones políticas antagónicas, pero respetando las reglas del procedimiento democrático.

sistema de representación, expresado en consignas como “no nos representan”, presentes tanto en las manifestaciones de los indignados españoles en 2011 como en las calles brasileñas. Las instituciones políticas de la democracia liberal son cuestionadas; la posibilidad de participación directa en el debate público a través de los canales de comunicación de Internet crea la viabilidad de la democracia directa, la democracia 2.0.

Como ya hemos señalado, los mecanismos de creación de consenso, basados en el control de la esfera pública por parte de las corporaciones de medios de comunicación, entran en colapso, principalmente con la popularización de las redes sociales y sus efectos de concentración de tráfico, polarización ideológica y difusión de noticias falsas. El consenso construido por los medios liberales (controlados por grandes compañías de comunicación), operados por los principios normativos habermasianos, era una forma de controlar la pluralidad social en la que las instituciones políticas construían su legitimidad. La apertura del espacio a la discusión pública mediante el uso intensivo de las redes sociales de Internet permite la entrada de nuevos actores, discursos y estrategias, lo que aumenta y democratiza el debate público sobre temas políticos; por otro lado, provoca una reconfiguración de las prácticas políticas, que permite el surgimiento del llamado populismo 2.0, que incluye hipótesis como la de la masificación del activismo (Gerbaudo, 2014) o la del colapso de la democracia representativa liberal (Castells, 2018).

Los partidos y políticos populistas se convierten en una amenaza importante para el funcionamiento de la democracia liberal, principalmente porque pueden adaptarse mejor al nuevo ecosistema de medios y al uso de las redes sociales en su comunicación directa con la población, obteniendo importantes resultados electorales en varios países. El profesor del King's College de Londres, Paolo Gerbaudo (2014), asocia el auge del populismo a la transformación del activismo en Internet, más específicamente con el fenómeno que él denomina “masificación del activismo en línea”; es decir, el uso masivo de redes sociales de Internet para la movilización política, social y cultural.

Cuando se compara con el populismo tradicional, representado por el Partido Popular Americano de finales del siglo XIX, se observa que hubo una doble adaptación a la ecología de la Web 2.0: primero al transformar al hombre común en el usuario común de las redes sociales y luego al proponer el cambio de democracia directa a democracia 2.0. *Populism 2.0* utiliza las tecnologías de interactividad de las redes sociales para promover la unificación del individuo atomizado (usuario) y también la participación directa de las personas. La lógica

populista defiende la idea de un “hombre virtuoso” contra una élite y contra “otros” enemigos que se considera que representan un peligro para la comunidad, fomentando de esta manera la construcción de una identidad política. El proceso de transformar al hombre común del populismo tradicional en el usuario común de las redes sociales está asociado con un proceso discursivo que busca recomponer a un “pueblo virtuoso”, representado por el atractivo (discurso) del hombre común, víctima del “sistema” de dominación e injusticia, haciendo posible que los individuos se conviertan en un cuerpo político (el pueblo). Los llamamientos del populismo 2.0 logran canalizar en su narrativa la posición *anti-establishment* y la fe en Internet y en las redes sociales como un nuevo espacio para la democracia directa, contra una política “vieja” (corrupta e ineficiente).

La propuesta de una democracia 2.0 se asocia con una visión de “tecnó-utopía”, en la que las nuevas tecnologías han creado condiciones técnicas para la participación directa de los ciudadanos en los procesos políticos, sin la mediación de los desacreditados partidos, representantes, sindicatos y demás instituciones. Las herramientas y canales de comunicación e interactividad en Internet, principalmente las plataformas de redes sociales, ofrecen a cada ciudadano la posibilidad de participar directamente en los procesos de toma de decisiones, superando el problema de escala de la democracia de los modernos. Todo esto crea las condiciones para la desintermediación, tal y como se expresa en la idea propagada por el *blogger* Beppe Grillo, comediante y líder populista del Movimiento 5 Estrellas en Italia, de crear una “democracia sin partidos”.

A partir de ahí, el auge del populismo 2.0 presenta dos riesgos para la democracia: tecnó-plebiscitarismo y tecnó-procesualismo. El primero está asociado con el uso generalizado de tecnologías digitales para promover prácticas y consultas en línea para la toma de decisiones, lo que, en lugar de mejorar la democracia representativa, puede favorecer un discurso con fuerte atractivo populista, con el consiguiente riesgo de autoritarismo y de violación de los derechos de las minorías y del principio del pluralismo político.

El tecnó-procesualismo, por su parte, se fundamenta en una obsesión con las herramientas tecnológicas, vistas como neutrales y eficientes. Se considera que en un contexto de descrédito de las instituciones políticas la tecnología digital puede crear condiciones para la modulación algorítmica de las ideas y los procesos políticos. Pero la transferencia de procesos políticos a herramientas digitales también puede crear una situación en la que se dejan de lado los problemas más técnicos y de política pública, para centrar la discusión de temas controvertidos que movilizan las pasiones de las personas, como la

legalización del aborto, temas relacionados con la homosexualidad o la ideología de género, entre otros.

Este movimiento hacia el populismo 2.0 como efecto secundario de la transformación de la estructura de comunicación y la difusión del activismo en línea, en un escenario de múltiples crisis (económica, terrorismo, posverdad, etc.), contribuye al empeoramiento de la crisis de representación y de la relación entre gobernantes y gobernados, que son los pilares normativos de la democracia liberal. El colapso de este sistema se evidencia en la aparición de líderes que construyen su capital político con un discurso contra las instituciones de representación política (como: Trump, Bolsonaro, Le Pen, Macron, Beppe Grillo, etc.), así como en el fortalecimiento de los partidos nacionalistas, xenóforos y antisistema.

El sociólogo catalán Manuel Castells (2018), uno de los principales académicos que ha escrito sobre Internet, sostiene que este proceso de ruptura está vinculado con la profesionalización de la política propia de las democracias liberales, la cual promueve la frustración y la indignación de la población, lo que resulta en el rechazo de la política y la deslegitimación de las instituciones liberales: partidos, prensa e incluso ciencia, abriendo el espacio para los llamamientos populistas que se articulan evocando la política del miedo y la preocupación por el “otro”.

De esta manera, el surgimiento de políticos populistas que tensan las instituciones de la democracia liberal refuerza la movilización del discurso contra las élites y contra un “otro” amenazante, en un contexto en el que la retórica populista utiliza la figura del uso de la violencia para resolver amenazas, la simplificación de los problemas y la denuncia de corrupción. En este contexto surge una nueva (vieja) propuesta conservadora de “volver a los orígenes”, valorando las posiciones autoritarias, la nación como comunidad cultural, la raza como el derecho ancestral del grupo étnico mayoritario, la familia patriarcal como protección diaria contra el caos y Dios como base.

Los efectos del populismo 2.0 se pudieron ver en la campaña electoral de 2016 de Donald Trump en los Estados Unidos. Elegido a través de una campaña digital eficiente, Trump articuló su imagen política como la de alguien extraño y externo al sistema político corrupto, con un discurso político antisistema, dirigido directamente al “pueblo”. Con una estrategia de crear un “otro” amenazante, atacó a la inmigración mexicana, al feminismo y a la globalización. A través de su red de seguidores y de redes que difunden noticias falsas en las redes sociales, Trump promovió un movimiento de ataque y estigmatización de los pueblos mexicano y latino, simbolizado por la promesa de construir un muro en la frontera con México para

contener la inmigración ilegal. También construyó una retórica que ridiculiza a las mujeres y al feminismo, dando voz a una población masculina conservadora que se sintió amenazada por el avance del movimiento feminista.

7. CONSIDERACIONES FINALES: EN BUSCA DEL “ESPÍRITU LIBRE” DE INTERNET

La expansión del uso de Internet y las TIC ha impactado fuertemente en la dinámica relacional y comunicativa de la gran mayoría social que ya está incluida digitalmente. Sus efectos se notan especialmente en las relaciones y las actividades de las personas jóvenes. La expansión del uso de dispositivos electrónicos y el desarrollo de una diversidad de *software* social en Internet han llevado a la sociedad a una conexión virtual cada vez más dinámica e intensa, convirtiendo las redes sociales virtuales en un lugar del ciberespacio, movido por individuos con diferentes intereses, desde la búsqueda de relaciones a la búsqueda de información muy diversa (noticias, música, fotos, videos, etc.). Por lo demás, este contexto ha permitido el desarrollo de actividades de carácter político, realizadas a través de ciudadanos a título individual, organizaciones y movimientos sociales, partidos políticos, cargos políticos e instituciones gubernamentales.

Independientemente de la naturaleza de las organizaciones y sus objetivos (o incluso de las personas analizadas por su comportamiento fuera de las organizaciones y colectivos), es un hecho que los espacios y herramientas disponibles a través de Internet han sido útiles para la sociedad y el Estado, así como para el personal político, para crear y mantener relaciones con otros actores, de acuerdo con sus intereses. Internet es ya un elemento importante para el fortalecimiento de debates y acciones que dan fuerza al contexto sociopolítico, especialmente en sociedades impregnadas de prácticas y comportamientos políticos tradicionales, caracterizados por la pasividad política. En este sentido, las redes pueden favorecer un mayor seguimiento del escenario político por parte de las partes interesadas y otorgar un mayor protagonismo a todos aquellos ciudadanos interesados en actuar políticamente.

Como se discutió en este capítulo, existe una creciente apropiación de espacios y herramientas en Internet y las TIC que continuamente favorecen la expansión de la esfera pública y el desarrollo de la ciberdemocracia. Sin embargo, es esencial que estos factores estén acompañados por un mejor y mayor acceso de la sociedad a las tecnologías e Internet, y una madurez en el uso de estos recursos con fines democráticos, favoreciendo la expansión de la participación democrática y la gobernanza electrónica. En otras palabras, debido a

la estratificación digital que prevalece en la sociedad, reflejo de otras desigualdades, es necesario pensar en formas de participación que no se conviertan en elementos de exclusión política (como es el caso de las formas existentes de exclusión social y económica) y que permitan un empoderamiento real de ciudadanos de diferentes estratos sociales, buscando la construcción de un sistema político verdaderamente democrático.

Por otra parte, resulta necesario desarrollar mecanismos para regular y controlar el funcionamiento de Internet, especialmente las redes sociales y los algoritmos utilizados por los programadores y las empresas, con la finalidad de combatir la concentración de contenido, la formación de burbujas y la difusión de desinformación y *fake news*. En otro sentido, más propositivo, es necesario buscar alternativas políticas más allá del modelo liberal de democracia, que resulten populares y sean capaces de enfrentarse al fenómeno del populismo 2.0.

Finalmente queda clara la necesidad de conseguir un uso democrático de Internet y de sus instrumentos asociados. Se trata de cambiar la estructura misma de la democracia, desarrollando prácticas e instrumentos para la participación de la sociedad que alteren las estructuras del Estado, hacia una política y una administración más abiertas, a través del diálogo con la sociedad. En definitiva, los grupos sociales pueden usar los espacios y las herramientas disponibles en Internet para favorecer la radicalización de la democracia, como una forma de empoderar a los actores sociales y redistribuir el poder político que está en manos del Estado y de intereses particulares que luchan contra los intereses de la sociedad. Obviamente debe hacerse un mayor esfuerzo para evitar los riesgos del populismo 2.0, en el que la democracia acaba convirtiéndose en una mera utopía tecnológica.

BIBLIOGRAFÍA

- Antunes, Ricardo. (2013). As rebeliões de junho de 2013. *Revista OSAL (CLACSO)*, 14(34), 37-49.
- Castells, Manuel. (1999). *A sociedade em rede*, (Vol. 1). San Pablo: Paz e Terra.
- Castells, Manuel. (2018). *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Chetty, Krish; Qigui, Liu; Gcora, Nozibele; Josie, Jaya; Wenwei, Li y Fang, Chen. (2018). Bridging the digital divide: measuring digital literacy. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 12(23), 1-20.

- Craig, Calhoun. (2013). Occupy Wall Street in perspective. *The British Journal of Sociology*, 64(1), 26-38.
- Da'juda Bijos, Leila Maria y Almeida da Silva, Patrícia. (2013). Análise da Primavera Árabe: um estudo de caso sobre a revolução jovem no Egito. *Revista CEJ*, 17(59), 58-71.
- Gerbaudo, Paolo. (2014). Populism 2.0: Social media activism, the generic Internet user and interactive direct democracy. En Daniel Trotter y Christian Fuchs. (Eds.), *Social media, politics and the state: protests, revolutions, riots, crime and policing in the age of Facebook, Twitter and YouTube*, (pp. 79-99). Londres: Routledge.
- Gomes, Wilson. (2016). 20 anos de política, Estado e democracia digitais: uma "cartografia" do campo. En Sivaldo Pereira da Silva; Rachel Callai Bragatto y Rafael Cardoso Sampaio. (Orgs.), *Democracia Digital, comunicação política e redes: Teoria e Prática*, (pp. 39-76). Rio de Janeiro: Letra & Imagem.
- Hall, Stuart. (2005). *A identidade cultural na pós-modernidade*, (10^a Ed.). Rio de Janeiro: DP&A.
- Haro Barba, Carmen y Sampedro Blanco, Víctor Francisco. (2011). Activismo político en red: del movimiento por la vivienda digna al 15M. *Teknokultua, Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, 8(2), 167-185.
- Horst, Heather A. y Miller, Daniel. (Eds.), (2013). *Digital Anthropology*. Londres: A&C Black.
- Jenkins, Henry. (2006). *Convergence Culture*. Nueva York: New York University Press.
- Lemos, Andre y Lévy, Pierre. (2010). *O Futuro da Internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária*. San Pablo: Paulus.
- Lévy, Pierre. (2002). *Ciberdemocracia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Malini, Fábio y Antoun, Henrique. (2013). *A internet e a rua: ciberativismo e mobilização nas redes sociais*. Porto Alegre: Sulina.
- Miller, Daniel. (2012). Social networking sites. En Heather A. Horst y Daniel Miller (Eds.), *Digital Anthropology*, (pp. 146-161). Nueva York: Berg.
- Morozov, Evgeny. (2011). *The net delusion: How not to liberate the world*. Nueva York: Penguin.
- Ortiz Falco, Pedro Henrique. (2005). Das montanhas mexicanas para o ciberespaço. *Estudos Avançados*, 19(55), 173-186.
- Rheingold, Howard. (1996). *Comunidade virtual*. Lisboa: Gradiva.
- Ribeiro Ferreira, Ricardo. (2018). Rede de mentiras: a propagação

de *fake news* na pré-campanha presidencial brasileira. (*OBS**)
Observatorio, 12(5), 139-162.

Singer, André. (2013). Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas. *Novos Estudos*, 97, 23-40.

Sunstein, Cass R. (2002). *Republic.com*. Princeton: Princeton University Press.

Tavares, Wellington. (2015). *Redes sociais virtuais como espaços para ações coletivas: possibilidades de interação e organização em movimentos sociais* (Tesis de Doctorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.

LOS “ENEMIGOS ÍNTIMOS DE LA DEMOCRACIA”¹

TECNOCRACIA Y POPULISMO

Quim Brugué

*“El peor enemigo de la
democracia es la simplificación,
que reduce lo plural a único y abre
así el camino a la desmesura.”*
(Todorov, 2012, p. 14)

1. INTRODUCCIÓN

La democracia siempre ha tenido enemigos. Durante la primera mitad del siglo XX, los enemigos de la democracia estaban en el exterior y se expresaban a través del fascismo y el totalitarismo. En Europa, con gran dramatismo, se libró una cruenta lucha entre ambos contendientes. Todos conocemos sus resultados. Desde el último tercio del siglo XX, sin embargo, han aparecido nuevas amenazas hacia la democracia. Todorov (2012) se refiere a ellas como “los enemigos íntimos” de la democracia, subrayando que hoy estas amenazas no son externas, sino que se encuentran en el interior de la propia democracia. En un sentido muy parecido, Levitsky y Ziblatt (2018), en su reciente libro *Cómo mueren las democracias*, nos trasladan la inquietante constatación de que hoy estamos eligiendo en las urnas democráticas a aquellos que, probablemente, acaben destruyéndola en un futuro próximo.

1 *Los enemigos íntimos de la democracia* es el título de uno de los magníficos libros del pensador de origen búlgaro Tzvetan Todorov. He querido utilizar el título de su trabajo en este capítulo no solo por su forma precisa de definir los problemas de la democracia actual, sino también como un homenaje a su reciente fallecimiento, el 7 de febrero de 2017. Perdimos a un lúcido intelectual cuando más lo necesitábamos.

En este capítulo nos referiremos a estos “enemigos íntimos” de la democracia y, concretamente, los haremos visibles a través de los rostros de la tecnocracia y del populismo. El primero un rostro ya algo envejecido, el segundo mostrando desvergonzadamente una apariencia alarmantemente rejuvenecida. Antes de abordar ambos aspectos, sin embargo, los contextualizaremos en lo que llamaremos los desequilibrios democráticos. Siguiendo la propuesta de Canovan (1999), presentaremos la democracia como un delicado equilibrio entre su alma pragmática y su alma redentora, y argumentaremos como es en las fisuras del frágil equilibrio entre ellas donde nacen las amenazas tecnocráticas y populistas.

2. EL FRÁGIL EQUILIBRIO DEMOCRÁTICO

Frecuentemente, a los que nos dedicamos a la ciencia política se nos exigen definiciones claras y concisas que permitan saber exactamente de qué estamos hablando cuando usamos el término democracia y, a partir de este sólido punto de partida, identificar aquellas variables claves para valorar la calidad de cualquier experiencia democrática. Puede que se trate de una demanda lícita, pero los que nos dedicamos al estudio de la democracia, si somos honestos, debemos declarar nuestra incapacidad para responder a este tipo de interrogantes.

De entrada, la democracia –uno de los términos más debatidos y discutidos de la historia del pensamiento político– suele ser un sustantivo que aparece siempre acompañado de múltiples y diversos adjetivos. La democracia nunca llega a solas, sino acompañada de coletillas como liberal, popular, directa, representativa, elitista, agregativa, deliberativa, etc. Estos múltiples adjetivos deberían hacernos intuir la naturaleza compleja de la democracia; un término que no puede dominarse a través de una definición clara y concisa, sino que nos obliga a incorporar múltiples y diversas dimensiones. Dimensiones que, como veremos a continuación, no siempre se complementan, sino que pueden llegar a resultar contradictorias. Múltiples versiones democráticas que conforman un frágil equilibrio y que convierten esta propuesta política en una experiencia que busca permanentemente la estabilidad. Una experiencia, la democrática, fundamentalmente inestable y siempre amenazada por aquellos que se aprovechan de sus desequilibrios. Por aquellos que –usando los términos de Urbinati (2014)– utilizan las fisuras de sus contradicciones inherentes para “desfigurarla”.

Para entender mejor la naturaleza compleja –incluso contradictoria– de la democracia, resulta muy útil, como hemos apuntado anteriormente, la distinción de Margaret Canovan (1999) entre una

democracia pragmática y una democracia redentora. Según esta autora, la democracia se debate entre dos almas a la vez complementarias y contradictorias.

Por un lado, la democracia se define a partir de un conjunto de instituciones que, diseñadas a partir de sus orígenes liberales, sirven para abordar los problemas de convivencia entre las personas y los grupos sociales. Desde esta perspectiva, la democracia gestiona los conflictos del presente y se centra en aspectos cotidianos. Sus miembros son las reglas del juego, un conjunto de instituciones que regulan los encuentros entre diferentes sin permitir que sus diferencias se conviertan en antagonismos irresolubles. No estaríamos ante un proyecto que despierte ni fuertes adhesiones ni elevadas expectativas, pero sí ante una propuesta que se muestra capaz de mitigar el conflicto y de asegurar cierto orden social.

Por otro lado, la democracia también dispone de un alma redentora que invita a los ciudadanos a interpretarla como una promesa de salvación, como una utopía de futuro. La democracia representa la voz del pueblo y su anhelo por una sociedad de personas libres e iguales. La democracia ya no es simplemente un diseño institucional sino una visión de futuro que reivindica su lectura etimológica; es decir, expresar el poder del pueblo. En este sentido, la democracia también es la emoción que se desprende de formar parte de un proyecto de futuro. Frente a la frialdad institucional, el alma redentora reclama entusiasmo y nos acoge en la calidez de un hogar popular.

El reto de la democracia es mantener en equilibrio dos polos que, como podemos intuir fácilmente, tienden a repelerse. Usando los términos de Todorov (2012):

El régimen democrático se define a partir de una serie de características que se combinan entre sí para formar una entidad compleja, en cuyo seno se limitan y se equilibran mutuamente, ya que, aunque no se oponen frontalmente entre sí, tienen orígenes y finalidades diferentes. Si se rompe el equilibrio, debe saltar la señal de alarma (p. 11).

La democracia es equilibrio, y este equilibrio parece haber estallado durante las últimas dos décadas, primero por un exceso de frialdad institucional y más tarde por la pasión del populismo redentor. En los próximos apartados analizaremos como el desequilibrio en beneficio de una de las dos almas de la democracia se traduce en una importante amenaza para la propia democracia. Una democracia que sucumbe cuando se la tensiona y se la obliga a tomar partido. Entre el frío tecnocrático y el ardiente populismo se filtran los enemigos que amenazan la democracia del nuevo milenio.

3. LA AMENAZA DEL FRÍO TECNOCRÁTICO

La democracia ha gozado de un enorme prestigio durante prácticamente todo el siglo XX. Incluso cuando la política ha sido percibida por la ciudadanía como algo sucio y poco confiable, las encuestas seguían mostrando un fuerte apoyo a la democracia. Era frecuente identificar múltiples déficits en los regímenes democráticos, pero nadie parecía dudar de aquella vieja idea según la cual la democracia es el menos malo de todos los sistemas políticos. Usando una frase de Micklethwait y Wooldridge (2015), en relación con la democracia disponemos de unos ciudadanos que “odian su práctica, pero nunca ponen en duda su teoría”.

Sin embargo, a finales del siglo XX, incluso las democracias más consolidadas empezaron a mostrar síntomas de agotamiento. Una doble crisis de legitimidad parecía amenazar un régimen político que hundía sus raíces en la Constitución de Filadelfia de 1787. Por una parte, una crisis en los *inputs* del sistema que se traducía en la creciente desconfianza hacia los ingredientes del entramado institucional de la democracia representativa. Y, por otra parte, una crisis de legitimidad respecto los *outputs* del sistema; es decir, respecto su capacidad para desplegar políticas públicas con posibilidades efectivas de abordar nuestros problemas colectivos. Una doble crisis de legitimidad que, adicionalmente, se ha visto reforzada por la creciente sensación de opacidad. En diversos lugares del mundo, los ciudadanos han protestado bajo la pancarta del “No nos representan”, una frase que expresa tanto la frustración respecto las actuaciones de la política como el enfado ante un sistema que cada día se vuelve menos comprensible y se aleja más del control ciudadano.

Frente a esta situación, la primera respuesta consistió en poner el acento en el alma pragmática de la democracia. Los políticos y el sistema democrático no lograban funcionar como un mecanismo adecuado para la toma de decisiones, ya que, en un mundo crecientemente complejo, estas reclaman más de expertos despolitizados que de políticos que defienden intereses de parte. La vieja confianza ilustrada en el conocimiento técnico volvía a abrirse camino. Se reclama una *episteme* –un conocimiento– que no se base ni en la mera opinión popular ni en los cálculos *tacticistas* de los partidos políticos. Como en tiempos de Platón, hoy se espera que los gobernantes sean sabios; *reyes filósofos* que fundamenten sus decisiones en un conocimiento objetivo. En una formulación más reciente, Estlund (2008) se refiere a los requisitos de una democracia procedimental, Rosanvallon (2007) apuesta por ampliar el dominio de las decisiones no políticas, y Pettit (2004) formula la reclamación de una república de la razón.

Sin embargo, parece obvio que la idea de una democracia despolitizada devalúa la propia democracia. La democracia puede entenderse como un adjetivo que cualifica a un sustantivo, la política. Sin negamos el sustantivo, ¿qué es aquello que debe ser objeto de democratización? ¿Dónde queda el concepto de democracia? Urbinati (2014) se refiere a este desequilibrio a través del concepto de "teoría epistémica", considerándola como una de las principales amenazas a la democracia. A través de su énfasis en la racionalidad y el conocimiento experto, la teoría epistémica pretende superar el mandato inconsistente de las opiniones y, de este modo, impulsar el mito de un gobierno técnicamente solvente. Se despolitiza la democracia y, por lo tanto, se la despoja de disputas, desacuerdos y deliberaciones. También de la incertidumbre que caracteriza las decisiones políticas. Ya no es únicamente que nuestros representantes políticos "no nos representen" sino que, más importante, son unos incompetentes, incapaces de adoptar las decisiones correctas que necesitamos como sociedad.

El frío tecnocrático se muestra eficiente, pero congela la democracia. Una amenaza íntima que llega acompañada de abundantes argumentos favorables y que encaja en la cultura política de la modernidad, pero que se convierte en una bomba de relojería que hace estallar en mil pedazos el corazón de la democracia. Y no podemos olvidar que en el corazón de la democracia no hay otra cosa que la política.

4. LA AMENAZA DEL ARDIENTE POPULISMO

Desplazándonos al otro extremo del péndulo democrático, el desequilibrio hacia el alma redentora abre la puerta al populismo, el segundo enemigo íntimo de la democracia. Tras la crisis de representación de una democracia que se había instalado en las rutinas institucionales y en la gestión de los asuntos cotidianos, la tentación populista ha sido tan fuerte como frecuente. Los ejemplos, tanto americanos como europeos, nos vienen rápidamente a la mente. Así, frente a la frialdad del pragmatismo, hemos reaccionado con la pasión de una democracia que reniega de sus reglas y que se envuelve en el hábito salvador de un pueblo movilizado por la promesa de un brillante futuro. En este sentido, Canovan (1999) define el populismo en los siguientes términos:

En las sociedades modernas, el populismo puede interpretarse como una apelación al pueblo frente tanto a las estructuras de poder establecidas como a los valores y las ideas sociales dominantes (p. 34).

De este modo, en primer lugar, el populismo puede interpretarse como una reacción frente a los excesos pragmáticos de una democracia

instrumental. Una reacción contra las estructuras institucionales de un poder fríamente democrático; una revuelta del pueblo contra las instituciones, ocupadas por elites y partidos políticos cada vez más alejados de la voluntad del pueblo. En segundo lugar, la pasión populista se alimenta de la apelación al pueblo como única fuente de autoridad. Un pueblo que se expresa de forma unitaria y a través de una voz única. Un pueblo que nos une en un destino compartido y que, formado por gente corriente y decente, se convierte en la única forma de legitimidad. Es el pueblo orgánico, en lugar del ciudadano democrático, quien se encuentra en el centro de la distorsión populista. Finalmente, en tercer lugar, el populismo –como lógica derivada de los puntos anteriores– es también un estilo político caracterizado por rechazar tanto el elitismo como el intelectualismo. Orgulloso de su simplicidad, el populismo reivindica el lenguaje sencillo y directo de la gente normal. El populismo ni presenta programas electorales ni elabora políticas públicas, pues se limita a enarbolar una voz del pueblo que se manifiesta de forma clara y espontánea; y que, muy importante, queda sintetizada en la persona de un líder carismático. Un liderazgo fuerte pero que se presenta sin ideas propias. Un liderazgo que no propone, sino que encarna.

El populismo, por lo tanto, nace de la crisis de las instituciones del pragmatismo democrático y se convierte en una agresiva amenaza a la propia democracia. Reclama una versión literal de la democracia, etimológicamente definida como el poder del pueblo. Pero esta relación aparentemente directa entre una voz y un mandato elimina el pluralismo y la tolerancia –los dos principales diques de contención ante las tentaciones totalitarias.

El populismo es un enemigo íntimo de la democracia porque utiliza el voto y las urnas para rebelarse contra las instituciones democráticas. Y lo hace despojando a las instituciones democráticas de un marco de debate racional y sereno. El voto –nos explica Lassalle (2017)– no sirve para construir proyectos sino para expresar sentimientos de rechazo y resentimiento de los que se sienten perdedores:

Lejos de la resignación, el proletario emocional se ha movilizado políticamente en forma de multitud que se ha reservado el voto como un instrumento de reparación y escarmiento frente a los poderosos e intocables. A través de él ha fluido la ira sedimentada en la consciencia de una clase proletaria posmoderna, de una clase transversal que vive deseosa de que se haga justicia al precio que sea. Esa multitud de perdedores (...) se ha revuelto contra las reglas de la democracia liberal (...). Su voto se rige por la psicología de un perdedor que trata de maximizar el efecto dañino de su papeleta electoral (p. 50).

Aparece una democracia –de nuevo usando la expresión de Urbinati (2014)– desfigurada por unas emociones que sustituyen a las razones, por un ánimo de venganza que oscurece la voluntad de construir y, también, por la imposición de una voz *verdadera* que simultáneamente expresa los sentimientos populares y acalla el debate que debería caracterizar el pluralismo social. Siguiendo el argumento de Lassalle (2017), se apela al pueblo, “pero no como sujeto sino como víctima”. El populismo se alimenta del malestar y la indignación de aquellos que se sienten ofendidos y humillados, de aquellos que se sienten maltratados por el presente y temerosos ante el futuro. Unos mimbres que explican la deriva de la política populista hacia el enfrentamiento entre amigos y enemigos. El espacio democrático deja de ser un lugar de convivencia para convertirse en un campo de batalla donde el ardor guerrero de los resentidos deja atrás la frialdad institucional de las élites. Ya no hay adversarios políticos con los que hablar y a los que respetar. Tan solo enemigos a los que derrotar. Esta era la situación que Levitsky y Ziblatt (2018) definían como la perversión que nos conducía a “la muerte de la democracia”: partiendo de unas urnas que expresan la intolerante y resentida voz del pueblo y que el líder populista instrumentalizará, se dinamita la democracia desde su propio seno.

En definitiva, frente a la complejidad del mundo actual, el desequilibrio populista nos propone una grotesca simplicidad. Se rechazan los tiempos y los vericuetos de las reglas y las instituciones democráticas, prometiendo soluciones directas e inmediatas. El liderazgo populista no pierde tiempo pensando, actúa; no elabora complicados análisis de la situación, escucha al pueblo; no construye elaboradas respuestas, toma decisiones. Es el reino de la anti-política y, por lo tanto, del desequilibrio democrático. Tal como lo exponen Vallespín y Bascañán (2017):

Contrariamente a su propio relato, que lo presenta como una nueva y original conexión entre gobernantes y gobernados, el populismo sí puede representar una importante amenaza para algunas de las instituciones centrales de la democracia liberal, todas aquellas que velan por el control del poder y la protección del pluralismo social (p. 15).

5. ¿RECUPERAR EL EQUILIBRIO DEMOCRÁTICO?

Nuestra historia reciente nos ilustra sobre la presencia tanto de las derivas tecnocráticas como de las amenazas populistas. Vivimos tiempos convulsos, marcados por el miedo y la frustración. Las promesas ilustradas se han desvanecido y la democracia, caracterizada por su estado de frágil equilibrio, no parece capaz de satisfacer las expectativas

de una sociedad profundamente desorientada. Frente a la debilidad de la democracia, en lugar de cuidarla hemos optado por acosarla y desacreditarla. Su equilibrio reclama ser tratado con delicadeza, pero hemos preferido los gritos de indignación y las reacciones más emocionales. Es evidente que este no es el camino para recuperar el equilibrio democrático.

Por un lado, frente a la deriva tecnocrática deberíamos reconocer que la democracia no ha de aspirar a la verdad para legitimarse. En realidad, usando las palabras de Hirschman (1986), “la única virtud esencial de la democracia es el amor por la incertidumbre”. Tomar decisiones erróneas no es una debilidad democrática, pues la democracia se asienta en la diversidad de puntos de vista, en el conflicto entre ellos y, finalmente, en la construcción colectiva de respuestas siempre provisionales y revisables. La democracia queda en suspenso cuando los ciudadanos tienen miedo y traducen sus temores en exigencias histéricas de certidumbre. La democracia, en cambio, reclama ciudadanos valientes, capaces de entender los límites de las decisiones colectivas.

La democracia no puede sobrevivir a los imperativos de un pueblo que clama con una sola voz pero que no reconoce a la pluralidad de ciudadanos que lo forman. No puede construirse sobre el conocimiento experto, sino que requiere del diálogo y la interacción. En lugar de la tecnificación, la democracia demanda la obertura permanente de las decisiones a una comunidad política diversa y plural. En lugar de estrechar el espacio de la política, la democracia nos insta a ampliarlo. La democracia, en fin, solo puede desarrollarse en un entorno político y politizado; en un escenario donde no existe una voz cierta sino la incertidumbre que se deriva de la multiplicidad y el solapamiento de voces:

In sum, democracy pertains to liberty, not truth. It is better than any other regime not because produce good decisions but because it allows us to feel directly responsible for the decisions we make and do so by using the same procedures in order to make decisions that all of us obey. (...) Political decisions are, most of the time, decisions on issues that are very controversial, not only or mainly on problem-solving kind of issues (Urbinati, 2014, pp. 104-105).

Por otro lado, frente a la amenaza populista necesitamos entender tanto la complejidad de nuestra realidad como de la propia democracia. No existen soluciones mágicas ni liderazgos salvadores, sino formas siempre imperfectas de abordar nuestros retos colectivos. A la democracia, nos dice Lassalle (2017), hay que cuidarla y “abrazarla en sus dificultades y debilidades”. Reconocer los

límites de la democracia no solo no la debilita, sino que la refuerza. Su grandeza está en su fragilidad, en la necesidad de asumir un delicado equilibrio que solo el buen ciudadano es capaz de construir. Frente a los que prometen una democracia salvadora, hay que reconocer que:

La democracia está hecha con las manos temblorosas de los hombres. Estos son los que moldean a partir de su experiencia su institucionalidad y funcionamiento. Nosotros somos los que la hacemos virtuosa o corrupta, exitosa o fallida. Olvidar esto es caer en el error de los profetas y los moralistas que pontifican sobre ella sin entenderla, ya que le piden lo imposible: que deje de ser frágil e imperfecta para convertirse en una divinidad política que se autorregenera periódicamente para seguir siendo prístina e infalible ante la mirada sumisa de sus súbditos (Lassalle, 2017, p. 116).

La democracia, en definitiva, no debe ser ni regenerada ni reinventada sino comprendida y aceptada. De ello depende nuestra capacidad para combatir los enemigos íntimos de la democracia. Y de evitar aquella tendencia autodestructiva que ya anticipaba John Adams, el segundo presidente de los Estados Unidos: “La democracia –escribía en 1814– pronto se desperdicia, queda exhausta y se muere. Nunca hubo una democracia que no cometiera suicidio”.

BIBLIOGRAFÍA

- Canovan, Margaret. (1999). Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, 47(1), 2-16.
- Estlund, David M. (2008). *Democratic Authority. A Philosophical Framework*. Princeton: Princeton University Press.
- Hirschman, Albert O. (1986). On Democracy in Latin America. *The New York Review of Books*, 10.
- Lassalle, José María. (2017). *Contra el populismo. Cartografía de un totalitarismo posmoderno*. Barcelona: Debate.
- Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.
- Micklethwait, John y Wooldridge, Adrian. (2015). *La cuarta revolución*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Pettit, Philip. (2004). Depoliticizing Democracy. *Ratio Juris*, (17)1, 52-65.
- Rosanvallon, Pierre. (2007). *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Todorov, Tzvetan. (2012). *Los enemigos íntimos de la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

- Urbinati, Nadia. (2014). *Democracy Disfigured. Opinion, Truth and the People*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vallespín, Fernando y Bascuñán, Máriam M. (2017). *Populismos*. Madrid: Alianza.

LA DEMOCRACIA ESTADOUNIDENSE EN EL SIGLO XXI

¿UNA MENGUA TEMPORAL O UN OCASO PERMANENTE?

Benjamín Goldfrank

1. INTRODUCCIÓN

No es un secreto que los abusos de poder de Donald Trump han puesto a la democracia estadounidense en peligro. Sin embargo, la decadencia de la democracia no comenzó con él. De hecho, Estados Unidos ha vivido con problemas fundamentales en su democracia durante la mayoría de su existencia. Algunos de sus problemas, como la exclusión del voto de las mujeres y de la población afrodescendiente, fueron superados por lo menos en parte en el siglo XX. La elección a la presidencia del primer afroamericano en 2008 llevó a muchos a pensar que EE. UU. había progresado, llegando a salir de su pasado discriminatorio, y que la democracia funcionaba bien. No obstante, debajo de este avance aparente seguían ciertos problemas institucionales históricos de la democracia estadounidense que han empeorado o se han manifestado con mayor nitidez a partir del año 2000. Estos defectos institucionales cardinales provienen del pasado colonial y racista, y nunca han sido reparados.

Este ensayo se enfoca en cinco de estos problemas. Los primeros dos afectan a cuántos votantes hay y quiénes son, y los últimos tres determinan cómo los votos se convierten en cargos políticos en las ramas ejecutiva y legislativa: 1) la falta de representación de importantes minorías de votantes potenciales, particularmente en la capital y

en territorios como Puerto Rico; 2) las regulaciones electorales débiles y variadas, las cuales afectan negativamente la participación electoral; 3) el Colegio Electoral, que permite que el voto popular no siempre determine el resultado; 4) la facilidad del *gerrymandering* (una palabra intraducible que significa el arte de manipular los distritos electorales para favorecer a ciertos partidos o candidatos); y 5) el Senado, que sobrerepresenta a los ciudadanos en estados con poblaciones pequeñas.

Cada una de estas fallas institucionales ha disminuido la calidad de la democracia estadounidense durante décadas, ya antes de la victoria de Trump. En conjunto, estos defectos ayudaron a Trump a llegar a la Casa Blanca y a mantenerlo en el poder, y muy posiblemente le ayudarán a ganar un segundo periodo para llevar el país hacia un sistema de autoritarismo competitivo. Con el fuerte apoyo del Partido Republicano, que ha dejado a un lado cualquier interés que pudo haber tenido en algún momento del pasado en elecciones limpias y equitativas, derechos civiles para todos y justicia imparcial, Trump evitó su remoción de la presidencia por abuso de poder y obstrucción del Congreso en febrero de 2020. Inmediatamente después, Trump empezó a interferir en casos judiciales contra sus aliados políticos y a destituir funcionarios gubernamentales apartidistas que tuvieron el coraje de prestar declaraciones sobre estos abusos. Mientras este capítulo se escribe, Trump continúa mintiendo sobre los votos fraudulentos de 2016 y ahora está cuestionando la legitimidad de las elecciones primarias de los Demócratas, tal vez como una manera de justificar su eventual rechazo de los resultados en noviembre de 2020 si estos no le favorecen, y así intentar mantenerse en el poder.

Para algunos seguidores de la política estadounidense, los argumentos aquí expuestos pueden parecer obvios, pero en las principales explicaciones convencionales sobre los peligros para la democracia en el siglo XXI, el énfasis está en las acciones de las élites políticas y particularmente del Partido Republicano. Al mismo tiempo, las instituciones políticas estadounidenses generalmente son presentadas como que necesitan ser salvadas, en lugar de ser presentadas como un problema en sí. En su justamente afamado libro, *Como se mueren las democracias*, por ejemplo, los politólogos Steven Levitsky y Daniel Ziblatt (2018) arguyen que las amenazas más importantes para las democracias surgen cuando los partidos establecidos dejan entrar a extremistas y cuando subvierten las normas democráticas y reescriben las reglas, como los Republicanos han hecho con Trump (pp. 7-8). Una década antes, otros dos prominentes politólogos, Jacob Hacker y Paul Pierson (2005), publicaron un libro con un argumento parecido sobre la época del presidente George W. Bush. Para ellos, en aquel entonces, “El gran experimento democrático americano est[aba] bajo

asalto” porque las élites de derecha del Partido Republicano se coordinaron, tomaron las riendas y buscaron la polarización desigual a través de la desinformación deliberada y el diseño engañoso de las políticas públicas para ganar ventajas tramposas en elecciones que son menos y menos competitivas (p. 3)¹. El argumento de este capítulo no es que estos autores estén equivocados sobre lo peligroso que es el Partido Republicano moderno para la democracia, sino que ciertas instituciones cruciales de la política estadounidense son antidemocráticas de por sí y exponen al país al riesgo de que un partido autoritario continúe volviendo al poder.

La mayor parte de este ensayo se enfoca en la evolución de los cinco defectos mencionados y en las consecuencias nocivas que han tenido en el siglo XXI. En la conclusión se describen algunas tendencias a contracorriente que pueden evitar un futuro más autoritario, como los esfuerzos para modificar las reglas electorales y corregir al Colegio Electoral, pero no hay ninguna garantía de que la democracia estadounidense sea preservada. Si gana Trump en noviembre de 2020, es probable que no. Aún si ganan los Demócratas, será muy difícil reparar los defectos fundamentales, pero si no se hace, la democracia incompleta pondrá al país en peligro de sucumbir de nuevo a políticos autoritarios.

2. LA FALTA DE REPRESENTACIÓN DE LOS TERRITORIOS NO-ESTADOS

Uno de los defectos más distintivos de la democracia incompleta estadounidense es que la población residente en la ciudad capital no tiene representación real en el Congreso. Los habitantes de Washington, D. C., y los de los otros territorios no-estados como Puerto Rico y Guam, solamente tienen un delegado sin poder de voto en la Cámara de Representantes. Estados Unidos es la única democracia en el mundo que no ofrece representación efectiva a sus residentes capitalinos (Young, 2009, p. 7). No fue sino hasta 1961 que los washingtonianos ganaron el derecho de votar en las elecciones presidenciales, un derecho que los residentes de los otros territorios no poseen. Esta falta de representación excluye a más de cuatro millones de personas de sus derechos democráticos plenos. De por sí, esto es un déficit de la democracia. Es peor cuando se tiene en cuenta que hay un claro sesgo racial y partidista en esta exclusión. La mayoría de los residentes en Washington, D. C. y en los otros territorios pertenecen a minorías étnicas que recientemente tienden a votar en contra del Partido

1 En este capítulo, las traducciones del inglés son del autor.

Republicano. Esto significa que no solamente hay individuos que carecen de derechos plenos, sino que las instituciones democráticas están sesgadas en contra de las opiniones de ciertos grupos.

Estos defectos se originaron en los 1800. Después de la Guerra Civil, cuando el derecho al voto fue concedido en el Sur a los afrodescendientes, los líderes políticos debatían la idea de ofrecer derechos plenos a los washingtonianos. Pero, como temían el poder que podía representar la población negra, que llegaba al 33% de la ciudad, optaron por abolir las elecciones en la ciudad, tanto locales como nacionales, y Washington quedó en manos de una Comisión Federal hasta 1973 (GPPP, s. d.). Aún después de obtener un gobierno local con un alcalde, no ha obtenido representación efectiva en el Congreso. Con respecto a los territorios sin representación, EE. UU. obtuvo Guam, Puerto Rico y Samoa Americana después de la guerra con España en el cambio del siglo y poco después obtuvo parte de las Islas Vírgenes. Como nos recuerda Daniel Immerwahr (2019) en su libro *Como esconder un imperio*, con las Filipinas (que pasaron a ser independientes en 1946) y Hawái (que se volvió estado en 1959), la población de los territorios llegaba a más del 10% de la población total de los EE. UU. en la primera parte del siglo XX.

Visto desde esta perspectiva histórica, la exclusión en esa época fue claramente peor. Sin embargo, se puede argumentar que en el siglo XXI la persistencia de estos defectos después de las correcciones de otros se hace aún más notable, y sus resultados dañinos se han destacado últimamente. Primero porque las diferencias entre las preferencias partidarias de los grupos étnicos han aumentado en los últimos veinte años. Los porcentajes de afrodescendientes, latinos y asiáticos americanos que se identifican con el Partido Republicano, los cuales ya eran bajos, descendieron de 6 a 3, de 20 a 14 y de 25 a 12, respectivamente, entre 1994 y 2017 (Pew, 2018a). Así que el sesgo partidista empeoró. En la ciudad diversa de Washington, las tres cuartas partes de los votantes registrados están afiliados al Partido Demócrata y solo el 6% al Republicano (Poston, 2019).

Segundo, el *statu quo* de Puerto Rico, ni estado dentro de los EE. UU. ni nación independiente, se ha revelado insuficiente en el siglo XXI con las crisis económicas y políticas y los desastres naturales. El tratamiento injusto e inadecuado de los gobiernos de Obama y, aún más, de Trump a Puerto Rico frente a la explosión de la deuda y la pobreza, y después de la destrucción del Huracán María, muestra que el problema principal es que, para los EE. UU., “la isla sigue siendo efectivamente una colonia” (Weiss y Setser, 2019, p. 158). Sin representación, Puerto Rico ha sido abandonada. Después de que el Gobierno Federal eliminara ciertas políticas económicas beneficiosas

en el año 2006 la economía boricua comenzó su caída, perdió el 14% de su PIB entre 2004 y 2017, la deuda pública aumentó el doble y la pobreza llegó al 45%, más del doble que la de Mississippi, el estado más pobre de los EE. UU. (Weiss y Setser, 2019, pp. 158-9, 162-3). Y esto fue antes del Huracán María, que causó la muerte de casi tres mil personas y dejó más de US \$90 billones en daños, recibiendo una respuesta tardía y mínima del gobierno de Trump, que inicialmente prometió US \$43 billones en ayuda, pero solamente desembolsó una cuarta parte (Acevedo, 2019). La ayuda federal a los estados de Florida y Texas después del Huracán Harvey, el mismo año, fue mucho más generosa e inmediata (Willison et al., 2019).

3. LAS REGLAS ELECTORALES QUE DIFICULTAN EL REGISTRO Y EL VOTO

Si se puede pasar por alto que cuatro millones de ciudadanos estadounidenses no tienen los mismos derechos democráticos que los demás, y así pierden la posibilidad de influir en la política nacional al mismo tiempo que reciben un peor trato, aún dentro de los estados propiamente denominados, el conjunto de reglamentos electorales estadounidenses hace complicado el uso del voto. Como en el caso de los territorios, hay también un sesgo racista en estos reglamentos. El problema principal es que no existen leyes electorales nacionales uniformes que promuevan el uso del sufragio. Cada estado tiene sus propias reglas electorales, muchas de las cuales crean obstáculos en el registro para votar, en la manera y lugar de votación y en los requisitos para ejercer el voto.

Si bien es cierto que la famosa Ley de Derechos de Votantes de 1965 corrigió los peores problemas con el voto en los estados del Sur, en muchos estados ahora las restricciones se han puesto peores, antes y, especialmente, después de la elección de Obama en 2008 y por una decisión importante de la Corte Suprema en 2013 en el caso de *Shelby County vs Holder*. La victoria aplastante de Obama, quien ganó hasta en tres estados de la Confederación, lugares en que no hubiese podido votar hasta 1965, fue un susto para los Republicanos, quienes empezaron a establecer nuevos impedimentos al voto (Berman, 2015, pp. 10-11). La decisión en *Shelby County vs Holder* de cinco jueces anuló el requisito de la Ley de 1965 que señalaba que el Gobierno Federal tenía que “pre autorizar” cualquier cambio de las leyes de votación en los estados y localidades que tenían una historia de leyes discriminatorias. Después de esa decisión, entre las elecciones presidenciales de 2012 y 2016, diecisiete estados adoptaron nuevas restricciones en los derechos de votación. Estas restricciones “incluyeron leyes que dificultaban el registro para votar, que reducían la capacidad de votar por

correo y que requerían ciertas formas de identificación oficial” (Kruze y Zelizer, 2019, p. 318).

Para dar una idea del tamaño del problema, el número de ciudadanos que son elegibles para votar pero que no están registrados es mayor que el número de simpatizantes que votaron por Trump en el 2016. Actualmente hay 77 millones de ciudadanos no registrados que, en teoría, podían registrarse (Anderson, 2018, p. 155). Estos son 14 millones más de los que votaron por Trump. Según una comisión dirigida por los expresidentes Ford y Carter en 2001, esta subrepresentación de millones de votantes potenciales “es el resultado, en parte, de un sistema de registro del voto que es ‘entre los más exigentes del mundo’... Diferente a la mayoría de las democracias, Estados Unidos pone el deber de registrarse en los ciudadanos individuales” (Kasdan, 2012, p. 12). En muchos estados, registrarse y seguir registrado requieren trabajo.

Últimamente, gobiernos estatales Republicanos han incrementado sus esfuerzos en hacerlo aún más difícil a través de tres tácticas principalmente: prevenir el registro de expresidarios, purgar votantes previamente registrados de las listas, y obstruir los intentos de organizaciones cívicas de registrar votantes nuevos. Estados Unidos siempre fue extremadamente punitivo, privando de derechos civiles a los encarcelados en todos los estados excepto Maine y Vermont, pero con el incremento del encarcelamiento masivo y el empeño en privar a los expresidarios de sus derechos también, el país llegó a negar el voto a, estimativamente, unos 6,1 millones de personas en 2016 (Uggen, Larson y Shannon, 2016, p. 3). Esto es cinco veces más que en 1976. En los 34 estados que niegan el voto a los convictos en libertad condicional o que ya completaron sus sentencias, más de cuatro millones de personas no pueden votar, y casi la mitad de ellos son afrodescendientes, lo cual refleja la discriminación histórica del sistema judicial (Uggen, Larson y Shannon, 2016). Una táctica más nueva es la de remover personas del listado de votantes registrados con el pretexto de que no votaron en unas elecciones anteriores, no respondieron a una carta del Gobierno o cometieron un delito. Desde 2010, esta táctica se ha usado extensivamente para remover votantes en varios estados gobernados por Republicanos: Ohio (dos millones), Georgia e Indiana (casi medio millón en cada estado), Carolina del Norte (casi 600 mil), Michigan (450 mil), Arizona (271 mil) y Florida (182 mil), según Anderson (2018, pp. 72, 86-7).

Además, la mitad de los estados tienen leyes específicas sobre las campañas para inscripción de votantes, y desde 2011 por lo menos ocho estados han puesto nuevas restricciones en estas campañas (Kasdan, 2012, p. 4). Normalmente, en estos estados restrictivos, las

organizaciones cívicas que quieren registrar votantes tienen que proveer información sobre su organización, planes de registro, actividades y otros requisitos de rastreo para cada formulario, reglas que entorpecen su labor. En Florida, por ejemplo, las leyes acabaron con las campañas de registro de La Liga de Mujeres Votantes y de *Rock the Vote* y estropearon la campaña de la Asociación Nacional para el Avance de la Gente de Color (Kasdan, 2012, p. 2). De hecho, esta combinación de tácticas de bajar la tasa de registración ha sido claramente dirigida a las minorías étnicas, y ha funcionado. El porcentaje de la población que no está registrada varía por etnia: 42% de latinos, 43% de asiáticos americanos, y 31% de afrodescendientes no están registrados, comparado con el 26% de blancos (Anderson, 2018, p. 155).

Una vez que un ciudadano ha logrado registrarse para votar y mantenerse en el listado sus dificultades para votar no cesan, especialmente para votantes de color. Las dos tácticas más usuales para los oficiales Republicanos en el siglo XXI han sido crear requisitos como mostrar cierto tipo de identificación oficial para votar y limitar los lugares y maneras de votación. Varios estados empezaron a aprobar leyes requiriendo identificación para votar en 2005, primero en Georgia e Indiana y luego llegó a 15 estados en 2016, ayudados por la decisión en *Shelby County vs Holder* (Levitsky y Ziblatt, 2018, p. 184). En total, esas leyes fueron introducidas en 37 estados, pero solo fueron aprobadas en estados donde el Partido Republicano gozaba de mayorías en las dos cámaras. Supuestamente, estas leyes se dirigían a prevenir los votos fraudulentos, pero eso es un problema ficticio en los EE. UU.; según Levitsky y Ziblatt (2018, p. 184): “Hay poca duda que el foco central era el votante minoritario”. Sus dos piezas clave de evidencia son: que los porcentajes de negros y latinos sin licencia de conducir (37% y 27%) son mayores que los porcentajes de blancos (16%) y que son los estados donde las tasas de crecimiento de la población latina fueron mayores entre 2000 y 2010, y donde la población negra votó en mayor número en 2008, los que aprobaron estas leyes estrictas (Levitsky y Ziblatt, 2018, pp. 184-185).

Los análisis extensivos de Berman (2015) y Anderson (2018) corroboran los argumentos de Levitsky y Ziblatt (2018), y muestran los resultados en la concurrencia de votantes en 2014 y 2016, respectivamente. Efectivamente, las leyes restrictivas contribuyeron a un descenso en la tasa de votación en general en 2014, que cayó a su punto más bajo desde 1942 (Berman, 2015, p. 311). Y en los estados que se aprobaron leyes requiriendo identificación para votar, las diferencias en las tasas de votación entre blancos y minorías étnicas fueron mayores. Un ejemplo importante es Wisconsin, donde la tasa de votación para los afrodescendientes bajó del 78% en 2012 a menos del 50% en

2016. En el Condado de Milwaukee, donde un cuarto de la población es negra, hubo 50 mil votos menos que en 2012 y Trump solo ganó el estado por 27 mil votos (Anderson, 2018, p. 42).

Los otros trucos de los Republicanos consistieron en reducir las posibilidades de votar por correo y con antelación, y en eliminar o cambiar los lugares de votación. Otra vez, estas tácticas tienen un sesgo racista. Según varios reportes de la prensa, casi mil lugares de votación fueron eliminados después del fallo de la Corte Suprema en 2013, y los votantes más afectados fueron los negros y los latinos (Nichols, 2018; Vasilogambros, 2018). Las tasas de voto en los EE. UU. históricamente han sido bajas en comparación con las otras democracias antiguas, y el intento de todas estas maniobras es bajar la concurrencia aún más, especialmente de ciertos grupos de votantes que no tienden a apoyar a los Republicanos.

4. EL COLEGIO ELECTORAL Y SUS RESULTADOS ANTIDEMOCRÁTICOS

La manera de convertir los votos en cargos políticos agrega otro problema a los anteriormente expuestos, sobre las regulaciones y la facilidad de abusar de ellas, en torno a quiénes pueden votar. Empezando con el infame Colegio Electoral, de las democracias con sistemas presidenciales, EE. UU. se destaca por ser el único que elige su poder ejecutivo a través de un Colegio Electoral que no representa fielmente al voto popular. Si bien es cierto que el candidato más popular no ganó solamente en cinco de las 58 veces que ha habido elecciones, el Colegio Electoral es un sistema absurdo para una supuesta democracia. Además, dos de estas veces fueron en las últimas cinco elecciones y produjeron presidentes lamentables para los EE. UU. y para el mundo. Con la distribución geográfica de votantes como está ahora y prevista para el futuro, con los estados de poblaciones pequeñas dominadas por los Republicanos, el pronóstico es que estos resultados inversos serán más comunes (Geruso, Spears y Talesara, 2019).

Ignorando las tres primeras veces que el candidato con más votos no ganó la presidencia, en 1824, 1876 y 1888, cuando el voto era tan restringido que es difícil hablar de democracia, en cualquier caso, se puede ver que las victorias impopulares de George W. Bush en el 2000 y Donald J. Trump en el 2016 no fueron por poco. O sea, Bush ganó con un medio millón de votos menos que Albert Gore y Trump ganó con casi tres millones de votos menos que Hilary Clinton. Sin embargo, aunque perdieron el voto popular, Bush ganó el Colegio Electoral con 271 votos mientras Trump ganó con 304 votos. ¿Cómo es posible? Para los que no conocen el Colegio Electoral, es ilógico.

La explicación es que el Colegio Electoral le da más poder a los votantes en estados con poblaciones pequeñas y casi todos los estados dan todos sus votos electorales al ganador del estado en vez de dividirlos proporcionalmente. El Colegio Electoral tiene 538 electores, divididos por los estados según el número de senadores y representantes (incluyendo tres para Washington, D.C., que de hecho no tiene ni senadores ni representantes). Debido a que las diferencias entre la población de los estados son inmensas y que cada estado recibe por lo menos tres electores (dos senadores y un representante), la gente en los estados más poblados pierde influencia. Por ejemplo, California tiene casi 40 millones de habitantes y 55 electores mientras Wyoming tiene menos de 600 mil habitantes y 3 electores. Estas figuras se traducen en un elector por cada 700 mil californianos comparado con un elector por cada 200 mil wyomingenses. De por sí esta situación es antidemocrática para los votantes individuales². Además, tiene la desventaja de que un candidato puede ganar con muy poco en ciertos estados mientras pierde por mucho en otros, y aun cuando pierde el voto popular en general, todavía puede salir victorioso en el Colegio Electoral.

Esto es exactamente lo que hicieron Bush y Trump. En los conteos finales de la desastrosa elección del año 2000 antes de la intervención de la Corte Suprema, Bush supuestamente ganó el Estado de Florida con solamente 537 votos populares más que Gore, lo cual le dio los 25 votos electorales que necesitó para alcanzar el total de 271 votos en el Colegio Electoral. En 2016, Trump ganó en muchos estados pequeños y en tres estados clave –Michigan, Pennsylvania y Wisconsin– con pequeños márgenes. En esos tres estados, Trump ganó un total de aproximadamente 77 mil votos más que Clinton, dándole aún más votos en el Colegio Electoral a pesar de perder el voto popular en general por casi tres millones de votos. Solamente en California, Trump perdió por más de cuatro millones de votos³.

Como los otros defectos en la democracia estadounidense, el Colegio Electoral contiene un sesgo racista que se manifiesta hoy y que viene del pasado. Los estados más blancos, como Wyoming e Idaho, tienden a ser los estados con menor población y por esto, como se mostró anteriormente, sus votantes tienen más poder electoral. Siete de los diez estados más blancos optaron por Trump, comparado

2 Estos cálculos son del autor, basados en los datos del Censo disponibles en: <https://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/popest/2010s-state-total.html>.

3 Los cálculos en este apartado son del autor, basados en los datos de la Comisión Electoral Federal disponibles en: <https://transition.fec.gov/pubrec/fe2016/2016presgeresults.pdf>.

con solamente cuatro de los diez estados más diversos⁴. Los votantes afrodescendientes preferían a Clinton abrumadoramente, y las encuestas poselectorales señalaban que solamente el 6% de ellos votaron por Trump, comparado con el 54% de los blancos no hispanos. Para las mujeres afrodescendientes votantes, 98% quería elegir a Clinton (Pew, 2018b, p. 11). Si vivían en estados donde la mayoría apoyaba a Trump, sus votos fueron completamente ignorados porque el Colegio Electoral no otorga los electores proporcionalmente.

Las raíces históricas del Colegio Electoral también están empapadas en el racismo. Al fin y al cabo, su existencia se debe al compromiso acerca de la esclavitud de los fundadores del país, que decidieron contar cada esclavo como tres quintos de una persona para determinar la población total en la asignación de escaños en la Cámara de Representantes. Cuando los delegados a la Convención Constitucional llegaron a negociar los detalles de las elecciones presidenciales, el compromiso de tres quintos ya existía y facilitó que los sureños pudiesen garantizar el balance de poder con los norteros, cuyos estados tenían poblaciones mayores de gente blanca. En las palabras del historiador Paul Finkelman (2002, p. 1.147), uno de los objetivos principales del Colegio Electoral para los escritores de la Constitución fue asegurar que “los estados esclavistas pudieran usar su población de esclavos para influir en la elección del presidente”.

5. LOS DISTRITOS UNINOMINALES Y EL GERRYMANDERING

Como el Colegio Electoral, el *gerrymandering* distorsiona el voto popular. Aunque no es único en el mundo, porque existen algunos otros países que utilizan distritos uninominales para elegir sus representantes y a veces los mapas distritales son manipulados, el *gerrymandering* se originó en los EE. UU. y es más prevalente y problemático en los EE. UU. que en cualquier otro país (Lijphart, 2009, p. 4). Al riesgo de redundancia, como los otros defectos, el uso de *gerrymandering* tiene una larga historia, la cual está teñida de racismo, y aun después de ser parcialmente atenuado con la Ley de Derechos de los Votantes en 1965, que prohibió el *gerrymandering* racial, regresó con más fuerza en los últimos 30 años, contribuyendo a la predominancia del Partido Republicano en las gobernaciones y legislaturas a nivel de estado y su poder concomitante de diseñar las leyes electorales antidemocráticas descritas en apartados anteriores.

4 Los cálculos en este apartado son del autor, basados en los datos ya citados en las notas 12 y 13 en este capítulo, y en los datos del Censo disponibles en: https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=pep_2016_pepsr6h&prodtype=table.

El término *gerrymander* se inventó en 1812, cuando el gobernador de Massachusetts, Elbridge Gerry, aprobó el redibujo de los distritos electorales para intentar prevenir la victoria del partido rival, los Federalistas. Según el periódico pro-Federalista el *Boston Gazette*, uno de los distritos que resultó después del redibujo parecía una salamandra (o *salamander* en inglés), y se acuñó el término en el titular: “El Gerry-mander” (Barasch, 2012). Desde entonces, el uso de *gerrymandering* ha sido extensivo, tanto por los Demócratas como por los Republicanos, y especialmente antes de 1965, muchas veces con fines de exclusión racial. Irónicamente, después de 1965, y más aún luego de la decisión de la Corte Suprema en 1982 a favor de que las minorías podían elegir representantes de su grupo étnico, los intentos de crear nuevos mapas con distritos con mayorías negras en el Sur tuvieron la consecuencia de la creación simultánea de otros distritos extremadamente blancos, los cuales fueron capturados por el Partido Republicano. Como explica Ari Berman (2015, pp. 204-206), después del redibujo de los distritos en los antiguos estados de la Confederación, en las elecciones para la Cámara de Representantes los Republicanos revirtieron la dominación histórica de los Demócratas en el Sur, ganando la mayoría de los escaños sureños por primera vez en más de un siglo⁵. Y cada uno de los 99 distritos con mayorías blancas eligió un representante blanco.

Desde el cambio del siglo, el uso de *gerrymandering* se ha incrementado, empezando con el famoso caso de Texas en 2004, cuando los Republicanos hicieron un redibujo de distritos “fuera del ciclo” para quitarles a los Demócratas seis escaños en la Cámara de Representantes (Hacker y Pierson, 2005, pp. 104-105). Normalmente, el rediseño de los mapas de los distritos electorales tiene lugar inmediatamente después de que el Censo se ha llevado a cabo y se ajusta de acuerdo con los resultados de los cambios en la población, como lo manda la Constitución (Levitsky y Ziblatt, 2018, p. 153). Después de su éxito en Texas, y de la decisión de la Corte Suprema en el caso de *Vieth vs Jubelirer* el mismo año que señalaba que la Corte no podía intervenir en casos de *gerrymandering* partidista, y del Censo en 2010, los Republicanos empezaron a redibujar distritos electorales

5 Siempre hay que recordar que el año 1965 representó una coyuntura decisiva en la política estadounidense; el Partido Demócrata mostró que quería romper con su pasado racista, mientras el Partido Republicano empezó a abandonar el legado de Abraham Lincoln para convertirse en defensores de la Confederación. Estos procesos tomaron tiempo, culminaron en las elecciones de 1994 y abrieron un espacio para que los Republicanos de hoy acepten a un racista abierto como Trump, y muchos otros más, en sus filas.

con frecuencia, dándoles ventajas disperejas en muchos estados clave, como Ohio, Michigan y Wisconsin (Anderson, 2018, pp. 104-109). En Carolina del Norte, por ejemplo, después de cambiar los mapas distritales, los Republicanos consiguieron nueve de los 13 escaños en la Cámara de Representantes, o sea casi el 75%, a pesar de haber perdido la mayoría de los votos (Levitsky y Ziblatt, 2018, p. 210). Estas tácticas ayudan a explicar cómo, a nivel nacional, los Republicanos ganaron 33 escaños más que los Demócratas en la Cámara de Representantes en el año 2012 a pesar de recibir 1,7 millones votos menos (o sea, con el 47% de los votos, ganaron el 54% de los escaños)⁶. Y el uso Republicano del *gerrymandering* ha vuelto a discriminar a las minorías. Como explica Carole Anderson (2018, p. 108), en Texas, los distritos electorales están tan distorsionados que, aunque solo el 45% la población es blanca, los blancos controlan el 70% de los escaños.

Si bien es cierto que en algunos estados estos casos de *gerrymandering* han sido sujetos a demandas judiciales, solo algunos han sido parados o anulados. La Corte Suprema decidió en el caso sobre Carolina del Norte, *Rucho vs Common Cause*, en 2019, que no existen herramientas para distinguir entre un mapa electoral ilegal y uno permisible (Milhiser, 2020). Más alarmante aún es que, gracias a la decisión en *Shelby County vs Holder*, después del Censo de 2020 los estados con una historia de discriminación racial tendrán su primera oportunidad en 50 años de redibujar sus distritos electorales sin tener la aprobación del Gobierno Federal. No hay duda de que los Republicanos van a seguir intentando sacar ventaja a través del *gerrymandering* en un futuro cercano. Trump ya mandó a las agencias federales a informar a las gobernaciones sobre el estatus de ciudadanía y la edad de sus residentes para que estos gobiernos puedan usar esa información en el redibujo de sus distritos electorales locales, cuando normalmente se basa en la población total; cambiar el criterio solo a las personas elegibles para votar podría excluir el 55% de la población latina del conteo, reduciendo así las áreas con derecho a un representante (Berman, 2020).

6. EL SENADO Y EL MALAPPORTIONMENT MASIVO

La cámara superior es quizás la institución más problemática en la democracia estadounidense, y no solo porque claramente viola el principio de igualdad de derechos, sino que además en los últimos cinco años ha fallado en sus deberes de controles y equilibrios para

6 Estos cálculos son del autor, basados en los datos de la Comisión Federal Electoral disponibles en: <https://transition.fec.gov/pubrec/fe2012/federalelections2012.pdf>.

con las otras ramas del gobierno con consecuencias nefastas. No es sorprendente que, como el Colegio Electoral y el *gerrymandering*, el Senado también esté vinculado históricamente con la exclusión racista. En los EE. UU., el Senado se compone de dos senadores por estado. En contraste con la Cámara de los Representantes, los senadores se adjudican independientemente del tamaño de la población. Este diseño ayudó a los estados esclavistas ya que siempre tenían los escaños suficientes para prevenir la abolición. De hecho, la Cámara de Representantes aprobó leyes en contra de la esclavitud ocho veces entre 1800 y 1860, y el Senado las rechazó todas (Tucker, 2019, p. 12). En más de dos siglos de existencia, de los casi dos mil senadores que han servido en el Senado, solamente diez miembros han sido afrodescendientes. El que uno de estos diez llegó a ser el presidente número cuarenta y cuatro de la nación, no cambia el hecho de que el Senado sigue siendo antidemocrático.

El Senado estadounidense es uno de los peores casos de *malapportionment* (la división de escaños en una legislatura que no es fiel a la división poblacional) de todas las cámaras superiores en el mundo. Hace 20 años, solamente las cámaras superiores en tres países eran menos representativas de su población que el Senado de los EE. UU. (Tucker, 2019, p. 9). Desde entonces, con el crecimiento poblacional de los estados costeros, el *malapportionment* en el Senado se ha puesto aún peor. Tomando California y Wyoming otra vez como ejemplos, los casi 40 millones de californianos tienen el mismo número de senadores que los casi 600 mil wyomingenses. Esto se traduce en que un habitante de Wyoming tiene 67 veces más poder a través del Senado que un californiano. Como se explicó anteriormente el apartado sobre el Colegio Electoral, la sobrerrepresentación de los estados pequeños también significa la sobrerrepresentación del Partido Republicano y de la población blanca. Hoy, de los 53 senadores Republicanos, 29 provienen de los estados menores y 32 provienen de los estados más blancos. Juntos, representan cerca de 15 millones menos habitantes que los 47 senadores Demócratas.

Además de favorecer “los intereses de los hombres blancos y ricos” (Tucker, 2019, p. 17), durante sus últimas dos sesiones, el Senado se dejó usar para copar el sistema judicial con jueces conservadores y para absolver a un presidente violador del estado de derecho. En 2016, los senadores Republicanos rompieron con las normas, rehusando considerar al juez nominado por Obama para la Corte Suprema, dejando el escaño abierto hasta que Trump pudiera escoger. Como cuenta Ian Milhiser (2020), el juez seleccionado por Trump, Neil Gorsuch, se convirtió “en el primer miembro de la Corte Suprema en la historia americana que fue nominado por un presidente que perdió el voto

popular y confirmado por un grupo de senadores quienes representan menos que la mitad del país”. Un año después, Brett Kavanaugh fue el segundo. Conjuntamente, los senadores republicanos cambiaron las reglas para confirmar los nominados para la rama judicial, y ya confirmaron casi 200 jueces federales durante los primeros tres años de la presidencia de Trump, en tiempo récord, a pesar de que el Colegio de Abogados consideró que algunos de ellos no tenían las calificaciones adecuadas. Finalmente, como se sabe, durante el proceso de *impeachment* contra Trump por abuso de poder y obstrucción del Congreso, el Senado ni siquiera llevó a cabo un juicio normal con testigos, y al final no destituyó al presidente abusador. Los 47 senadores que querían removerlo del poder representan el 53% de la población.

7. CONCLUSIONES Y CONTRATENDENCIAS

En resumen, los defectos de la democracia estadounidense facilitaron la llegada al poder de Trump y han socavado los controles y equilibrios del sistema. En teoría, estos controles y equilibrios deberían haber servido para frenar a políticos autoritarios y abusivos, y muchos comentaristas anunciaron al inicio del reino de Trump que las fuertes instituciones estadounidenses lo iban a contener. Sin embargo, estas instituciones han fallado. Sí, fallaron porque las élites republicanas dejaron entrar a un extremista y violaron las normas democráticas, pero detrás de sus acciones está el hecho de que ciertas instituciones estadounidenses siempre estuvieron mal diseñadas, en una manera que privilegiaba, y sigue privilegiando, a las élites blancas.

Afortunadamente, existen algunos vientos contrarios que ofrecen razones para un mínimo de esperanza de que la democracia se puede rescatar. Estas contratendencias incluyen: el nuevo activismo político de las minorías étnicas, las mujeres y sus aliados que reaccionan a la retórica y las políticas racistas y misóginas de Trump, que ayudaron al incremento de la concurrencia electoral en el año 2018 con las victorias del mayor número de representantes negros, latinos, asiáticos e indígenas en la historia, y el mayor número de mujeres también; las recientes decisiones judiciales que confirmaron los derechos del voto, como en el caso importante de Florida, donde un tribunal de apelación falló en febrero de 2020 que el estado no puede privar a los excarcelados de sus derechos, una decisión que, si no es anulada por la Corte Suprema, podría restaurar los derechos a más de un millón de personas; y las campañas para reformar algunas de las instituciones más nocivas, como los esfuerzos de utilizar el registro automático de los votantes y el registro el mismo día de la elección. De las campañas más importantes, se destacan dos. Una aboga por convertir Washington, D. C. en un estado pleno,

con un representante y dos senadores, y ya hay una ley pendiente en la Cámara de Representantes con este fin. La otra se llama Pacto Nacional Interestatal para el Voto Popular, que es un acuerdo entre 15 estados y Washington, D. C. De acuerdo con este pacto, cada estado daría todos sus votos electorales al candidato presidencial que obtenga el mayor número de votos en el país, independientemente de quien gane en los estados firmantes. El objetivo del pacto es asegurar que, en el futuro, el Colegio Electoral no permita que el perdedor del voto popular ocupe la presidencia. Hasta ahora, los estados firmantes representan 196 votos electorales, y el pacto entraría en efecto cuando los estados firmantes representen 270, el número de votos electorales necesarios para ganar en el Colegio Electoral.

Lo bueno de estas contratendencias es que pueden significar cambios importantes sin la necesidad de reformar la Constitución, que es una de las constituciones más difíciles de enmendar en el mundo. Lamentablemente, es imposible reformar, o mejor aún, abolir, el Senado sin enmendar la Constitución, lo cual requiere el voto de dos tercios en el mismo Senado, además de la aprobación de tres cuartos de los estados. Eso es cosa de fantasía, pero las otras reformas son más viables, y las elecciones de noviembre de 2020 pueden ser decisivas. Si ganan Trump y los Republicanos, y especialmente si retoman la Cámara de Representantes, las chances de reforma son casi nulas; si ganan los Demócratas en la Cámara de Representantes y la Presidencia (lo cual es posible) habrá buenas oportunidades para perseguir estas reformas, especialmente si los Demócratas también vencen en el Senado (lo cual es improbable).

Claro que existen otros problemas con la democracia estadounidense, además de los enfatizados aquí. El papel corrosivo del dinero en las campañas y el uso de la desinformación a través de los medios sociales son dos de los más serios defectos. Como estos son problemas en todo el mundo, el enfoque aquí ha estado en las fallas institucionales más distintivas de los EE. UU., algunas de las cuales tienen remedios razonables a la mano. Y si bien es cierto que reformar las instituciones no garantiza la prevención del auge de políticos autoritarios de derecha, quienes han llegado al poder en otras democracias con otras instituciones y debilidades, no hay ninguna razón para mantener instituciones que faciliten su ascenso.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, Nicole. (2019, 14 de mayo). Puerto Rico has gotten far less aid than Trump has claimed, report shows. *NBC News*. Recuperado de <https://www.nbcnews.com/news/latino/puerto-rico-has-gotten-far-less-aid-trump-has-claimed-n1005506>.

- Anderson, Carol. (2018). *One Person, No Vote: How Voter Suppression Is Destroying Our Democracy*. Nueva York: Bloomsbury Publishing.
- Barasch, Emily. (2012, 19 de septiembre). The twisted history of gerrymandering in American politics. *The Atlantic*. Recuperado de <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2012/09/the-twisted-history-of-gerrymandering-in-american-politics/262369/>.
- Berman, Ari. (2015). *Give Us the Ballot: The Modern Struggle for Voting Rights in America*. Nueva York: Farrar, Straus & Giroux.
- Berman, Ari. (2020, enero/febrero). Trump's stealth plan to preserve white electoral power. *Mother Jones*. Recuperado de <https://www.motherjones.com/politics/2020/01/citizenship-trump-census-voting-rights-texas/>.
- Finkelman, Paul. (2002). The proslavery origins of the electoral college. *Cardozo Law Review*, 23(4), 1.145-1.158.
- Geruso, Michael; Spears, Dean y Talesara, Ishaana. (2019, septiembre). Inversions in US presidential elections: 1836-2016. *National Bureau of Economic Research, Working Paper 26.247*, 1-51. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w26247>.
- Graduate Public Policy Program. GPPP. (s. d.). *The District of Columbia as a national capital and the District of Columbia as a place to live: A history of local governance to present day*. Washington: Georgetown University - GPPP. Recuperado de <http://www.narpac.org/itxgu03a.htm>.
- Hacker, Jacob S. y Pierson, Paul. (2005). *Off Center: The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Immerwahr, Daniel. (2019). *How to Hide an Empire: A History of the Greater United States*. Nueva York: Farrar, Straus & Giroux.
- Kasdan, Diana. (2012). State restrictions on voter registration drives. *The Brennan Center*, (New York University School of Law). Recuperado de <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-08/ReportState%20Restrictions%20on%20Voter%20Registration%20Drives.pdf>.
- Kruse, Kevin M. y Zelizer, Julian E. (2019). *Fault Lines: A History of the United States Since 1974*. Nueva York: WW Norton.
- Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel. (2018). *How Democracies Die*. Nueva York: Broadway Books.
- Lijphart, Arend. (2009). The United States: A different democracy. En Gary King; Kay Lehman Schlozman y Norman H. Nie. (Eds.), *The Future of Political Science*, (pp. 1-3). Nueva York: Routledge.

- Milhiser, Ian. (2020, 30 de enero). America's democracy is failing. *Vox*. Recuperado de <https://www.vox.com/policy-and-politics/2020/1/30/20997046/constitution-electoral-college-senate-popular-vote-trump>.
- Nichols, Mark. (2018, 30 de octubre). Closed voting sites hit minority counties harder for busy midterm elections. *USA Today*. Recuperado de <https://www.usatoday.com/story/news/2018/10/30/midterm-elections-closed-voting-sites-impact-minority-voter-turnout/1774221002/>.
- Pew Research Center. (2018a, 20 de marzo). *Trends in party affiliation among demographic groups*. Recuperado de <https://www.people-press.org/2018/03/20/1-trends-in-party-affiliation-among-demographic-groups/>.
- Pew Research Center. (2018b, 9 de agosto). *For most Trump voters, 'very warm' feelings for him endured*. Recuperado de <https://www.people-press.org/wp-content/uploads/sites/4/2018/08/8-9-2018-Validated-voters-release-with-10-2-19-and-10-17-18-corrections.pdf>.
- Poston, Dudley L, Jr. (2019, 6 de junio). What would happen to Congress if Washington, DC became the 51st State? *The Conversation*. Recuperado de <http://theconversation.com/what-would-happen-to-congress-if-washington-dc-became-the-51st-state-118246>.
- Tucker, Todd N. (2019, 18 de marzo). Fixing the Senate: Equitable and full Representation for the 21st Century. *Roosevelt Institute*, p. 44. Recuperado de https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2019/03/ri_fixing-the-senate_report-201903.pdf.
- Uggen, Christopher; Larson, Ryan y Shannon, Sarah. (2016). 6 million lost voters: State-Level estimates of felony disenfranchisement, 2016. *The Sentencing Project*. Recuperado de <https://www.sentencingproject.org/wp-content/uploads/2016/10/6-million-lost-voters.pdf>.
- Vasilogambros, Matt. (2018, 10 de septiembre). States have shut down an 'alarming' number of polling places in minority areas. *Wisconsin Gazette*. Recuperado de https://www.wisconsin Gazette.com/news/national/states-have-shut-down-an-alarming-number-of-polling-places/article_82109418-b53f-11e8-9c63-97972a91a2fc.html.
- Weiss, Antonio y Setser, Brad. (2019). America's Forgotten Colony: Ending Puerto Rico's Perpetual Crisis. *Foreign Affairs*, 98(4), 158-168.

- Willison, Charley E.; Singer, Phillip M.; Creary, Melissa S. y Greer, Scott L. (2019). Quantifying inequities in US federal response to hurricane disaster in Texas and Florida compared with Puerto Rico. *BMJ Global Health*, 4(1), 1-6.
- Young, Garry. (2009). *The District of Columbia and its lack of representation in Congress: What difference does it make?* Washington: The George Washington University.

Parte II

DESBORDANDO LA PARTICIPACIÓN

DE LA GLOBALIZACIÓN AL LOCALISMO

IMPLICACIONES DEMOCRÁTICAS

Gilda Cardoso de Araujo, Eduardo Norcia Scarfoni
y Pedro Paulo Pimenta

1. INTRODUCCIÓN

Este ensayo tiene como objetivo discutir el desarrollo del capitalismo con el avance de la globalización, el surgimiento de movimientos de resistencia a la imposición de políticas de austeridad económica, así como el nuevo movimiento de base local que se opone a los modelos de exclusión económica y social que surgen del avance de este proceso. Utilizamos los aportes de Harvey (2014), Ianni (2014), Castells (2013, 2018) y Hobsbawm (2003) así como otros autores que han estado tratando con el nuevo municipalismo como Blanco, Gomà y Subirats, (2018) y Russel (2019), mostrando una nueva dinámica en la relación entre lo global y lo local.

Esta obra se divide en cinco partes; la primera trata brevemente sobre los ciclos del capitalismo y su expansión, y luego sobre el avance de este sistema a lo largo de los siglos XX y XXI. En la tercera parte, se discute la implementación de políticas de austeridad fiscal como estrategia para contener las crisis económicas globales, así como el surgimiento de movimientos populares en resistencia a estas políticas de austeridad, culminando en una nueva forma de pensar la política llamada por algunos autores “nuevo municipalismo”. En las consideraciones finales, señalamos el nuevo municipalismo como un horizonte a explorar ante la crisis de legitimidad de

la democracia representativa, ya que, desde la intensificación de los mecanismos de la democracia directa, aporta otras respuestas a las dinámicas de exclusión generadas por la globalización y las políticas de austeridad.

2. Y NO FUE EL FIN DE LA HISTORIA...

Según Ianni (2014), el modo de producción capitalista emerge, se expande y se transforma en modelos globales en al menos tres ciclos principales:

- a. El primero se refiere a la libertad e igualdad de los propietarios en el contexto de las revoluciones burguesas, en cuyo momento el modo de producción capitalista se define como nacional;
- b. El segundo, en el que el capitalismo organizado a nivel nacional desborda las fronteras con el comercio, la búsqueda de materias primas y formas de ganancia, y el desarrollo de las fuerzas productivas, y al mismo tiempo que se fortalecen y expanden las formaciones nacionales se desarrollan y expanden sistemas mundiales que articulan a las naciones dominantes y dependientes;
- c. Tercero, el capitalismo alcanza una escala global con el declive de las naciones dominantes y dependientes, caracterizando la crisis del Estado-nación tal como fue concebida en el período de las revoluciones burguesas.

En el transcurso de estos tres ciclos, el capitalismo coexistió con la democracia restringida al ejercicio de las libertades formales por medio de la separación entre el *status* cívico y la condición de clase. Primero con las revoluciones burguesas, en que las libertades civiles contra el absolutismo fueron afirmadas en el final del siglo XIX, después con la ampliación del sufragio, que abrió las puertas para la igualdad de participación política de trabajadores y de las mujeres y, en el siglo XX, después de las Grandes Guerras, con el advenimiento de la Era de Oro del capitalismo con la expansión de los derechos sociales y del Estado Intervencionista.

Con este avance del capitalismo y los derechos sociales tuvimos teóricos como Fukuyama (1992) y Przeworski (1988) que, con argumentos diferentes, llegaron a la conclusión de que el capitalismo se había consolidado como un modo de producción y la democracia como una forma de organización política. Fukuyama (1992), con tendencias liberales, utilizaba como argumento la idea de que la democracia liberal sería la solución a los conflictos sociales, porque, en este sistema, los ciudadanos nacerían bajo las leyes justas

y equitativas para todos, y el bienestar estaría relacionado con su condición individual de trabajo y formación que, a su vez, proporcionaría el desarrollo económico del país. Este desarrollo, a escala global, resolvería los conflictos y las diferencias de clases, ya que este sistema impulsaría la igualdad mediante la igualdad de oportunidades y con ello llegaríamos al final de la Historia. Ya Przeworski (1988) afirma que, con la regulación de las actividades económicas por parte del Estado, el capitalismo podría destinar, a través de los impuestos, recursos para satisfacer las demandas de los ciudadanos, que es la expresión de la socialdemocracia o del Estado de bienestar. Así, en la década de los 90, cuando los regímenes democráticos del mundo se expandían rápidamente con el fin de las dictaduras militares en América Latina, no predijo el colapso del capitalismo, que se afirmaba, al lado de la democracia y de políticas de redistribución de renta (en mayor o menor escala) sin alterar la condición legal de la propiedad privada.

Estos argumentos nos muestran que el avance del capitalismo ha llevado a visiones deterministas de la historia, como si no estuviera sujeta a cambios, es decir, teorías de “fin de la Historia”. Pero el curso de los acontecimientos nos muestra lo contrario, por lo tanto, a continuación, nos centraremos en la historia del avance capitalista y de las políticas neoliberales en momentos de intensa disputa, después de los períodos de guerras, culminando en el Estado de bienestar social y en las teorías de libre mercado defendidas por algunas corrientes de pensamiento liberal hasta la llegada de la crisis económica de 2008.

3. BREVE HISTORIA DEL AVANCE DEL CAPITALISMO EN LOS SIGLOS XX Y XXI

Después de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la Gran Depresión Económica iniciada en 1929, la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y el inicio de la Guerra Fría en 1946, los gobiernos comenzaron a aplicar políticas económicas que producían efectos compensatorios frente a desequilibrios macroeconómicos como el desempleo, la recesión, la depresión y los auges. Estas políticas se expandieron y se aplicaron en varios países occidentales entre 1930 y 1970, y se basaron en las teorías de John Maynard Keynes, quien, oponiéndose a la economía neoclásica de defensa de los libres mercados, defendía la intervención del Estado en la economía. En este escenario, “Como víctima pasiva de los ciclos económicos, el Estado se convirtió casi de la noche a la mañana en una institución a través de la cual la sociedad podía regular las crisis para mantener el pleno empleo” (Przeworski, 1988, p. 53).

En este proceso histórico, después de la Segunda Guerra Mundial, surgieron una serie de Estados socialdemócratas, democra-tacristianos y dirigistas que aplicaron con éxito las políticas fiscales y monetarias keynesianas. Estas políticas fueron una combinación de Estado, mercado e instituciones democráticas para asegurar la paz, la inclusión, el bienestar y la estabilidad. Esta combinación, a su vez, creó un entorno normativo que a su vez restringió y lideró la estrategia económica e industrial (Harvey, 2014).

Así, la regulación fue proporcionada por la planificación estatal, la producción directa de bienes y servicios, y la propiedad estatal como un medio para asegurar el desarrollo capitalista al mismo tiempo que se protegía el interés público. En este sentido, vale la pena mencionar las palabras de Hobsbawm (2003):

Por difícil que sea recordar, en la época de la teología del neoliberalismo económico, como entre principios de los años 40 y 70, los más prestigiosos y hasta entonces influyentes defensores de la plena libertad de mercado, como ejemplo, Friedrich von Hayek, se veían a sí mismos y a sus semejantes como profetas en el desierto, advirtiendo en vano a un capitalismo occidental que no los escuchaban, que estaba caminando por la “Carretera de la Servidumbre” (Hayek, 1944). De hecho, avanzó a una era de milagros económicos. Los gobiernos capitalistas estaban convencidos de que solo el intervencionismo económico podía impedir el retorno a las catástrofes económicas de la guerra y evitar los peligros políticos de las personas radicalizadas hasta el punto de preferir el comunismo, como antes habían preferido a Hitler (p. 176).

Sin embargo, a finales de los años 60, estos modelos de Estado y de regulación comenzaron a mostrar sus primeros signos de crisis, con un aumento del desempleo y de la inflación, desencadenando una fase global de estanflación. Esta crisis provocó una polarización entre los defensores del keynesianismo y la planificación del Estado, por un lado, y los defensores de la liberalización del poder corporativo y de los mercados, de otro lado. Este último movimiento ya se estaba generando desde 1947 por un grupo de economistas, historiadores y filósofos reunidos en la Mont Pelerin Society¹, cuyas expresiones eran nombres como el del filósofo político austriaco Friedrich von Hayek², el

1 Nombre del Spa Suizo donde se conocieron por primera vez.

2 Economista austriaco. Es considerado uno de los fundadores de la escuela austriaca de pensamiento económico. Se destacó por sus defensas respecto al liberalismo económico y por sus tesis sobre el papel del gobierno en la economía (Reis, 2018).

economista Milton Friedman³ y el filósofo Karl Popper⁴ (Harvey, 2014, p. 29).

Las ideas de este grupo ganaron importancia a partir de los años 70 con la influencia de la Universidad de Chicago (donde enseñaba Milton Friedman) y con los gobiernos de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, y de Ronald Reagan en los Estados Unidos. La doctrina neoliberal⁵ presentó como salida de la crisis la propuesta de una nueva división de responsabilidades entre el Estado y la sociedad a través de la desregulación de la economía, la privatización, el aumento de los mecanismos de delegación con la globalización de los tipos de empresas, los mercados y la regulación.

Por lo tanto, a diferencia de lo que ocurrió en el Estado intervencionista, la regulación no es social y políticamente neutral, dadas las limitaciones del mercado que se traducen en la transferencia de las funciones del Estado-nación a las organizaciones supranacionales e internacionales, el desempleo estructural, la erosión del carácter vinculante de las normas jurídicas elaboradas en la fase anterior, el creciente proceso de individualización, la desconfianza de los partidos y las instituciones políticas, y la creciente influencia de las tecnologías de la información y la comunicación.

Con el aumento de las desigualdades y el retroceso de las instituciones democráticas, el acceso a la justicia, aunque formalmente garantizado, es en la práctica extremadamente costosa e incluso

3 Estadístico y economista. Ganó del premio Nobel en Ciencias Económicas en 1976. Se caracterizó por la investigación sobre el análisis del consumo, la teoría y la historia monetaria, y la demostración de la complejidad de la política de estabilización. Durante varias décadas fue profesor en la Universidad de Chicago (Suno Research, 2019).

4 Filósofo y profesor de la Universidad de Londres. Basó su pensamiento en la defensa del liberalismo democrático como filosofía social y política, y en la crítica de los principales presupuestos filosóficos que sustentan todas las formas de totalitarismo. Ha sido elogiado por Bertrand Russell; entre sus discípulos se destacan Imre Lakatos, Paul Feyerabend y el futuro inversionista multimillonario y filántropo George Soros en el London School of Economics (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2018).

5 “El rótulo “neoliberal” marcó su adhesión a los principios del libre mercado de la economía neoclásica que surgió en la segunda mitad del siglo XIX (gracias a los trabajos de Alfred Marshall, William Stanley Jevons y Leon Walras) para reemplazar las teorías clásicas de Adam Smith, David Ricardo y, naturalmente, Karl Marx” (Harvey, 2014, pp. 29-30). Se ha demostrado ampliamente en las obras de Harvey, Hobsbawm, Gérard Duménil y Dominique Lévy, que la doctrina neoliberal tiene dos características peculiares en relación con el liberalismo clásico: la defensa de las libertades individuales, con la adición de la inclusión entre los individuos de las corporaciones y la defensa de un Estado fuerte, si es necesario incluso coercitivo, para garantizar la propiedad privada y las libertades empresariales.

inalcanzable. En este vacío de falta de representatividad, de ausencia de derechos y de expansión de la pobreza, surge la austeridad fiscal, es decir, la justificación de cortes en el gasto en derechos básicos, como argumento para combatir la crisis económica que enfrenta el Estado. Estos argumentos, como veremos en los siguientes temas, estaban en línea con lo que Keynes y otros intelectuales defendían en pro del Estado de bienestar social, creando, así, políticas neoliberales para el fortalecimiento de grandes empresarios y conglomerados del capital financiero internacional.

4. POLÍTICAS DE AUSTRERIDAD: ¿UNA SOLUCIÓN A LA CRISIS?

La austeridad no es un término acuñado por la economía, sino que ha sido resignificado para designar un comportamiento asociado al rigor y la disciplina en oposición a las actitudes excesivas y costosas que serían el origen del gasto público del Estado de bienestar (Brasil, 2018). Por lo tanto, se configura como una transposición de “virtudes” individuales en el plan moral para las arenas públicas de definición de los presupuestos que deben ser “responsables” con las cuentas públicas.

El sentido de responsabilidad de los gobiernos, a su vez, es con el ajuste fiscal empleado como un corte en el gasto para ajustar la economía y promover el desarrollo económico en tiempos de crisis. La defensa de las medidas de ajuste fiscal constituye el escenario más amplio del neoliberalismo en la medida en que, en el contexto de la desaceleración económica y el aumento de la deuda pública, los gobiernos hacen cortes en el gasto público para aumentar la “confianza” del mercado, en la expectativa de que el aumento de la credibilidad tendrá como resultado directo el aumento de la inversión empresarial, del consumo de las familias y la atracción de las inversiones extranjeras. Esa lógica es diametralmente opuesta a la defendida por John M. Keynes, según la cual sería en el período de *boom* que el gobierno podría cortar el gasto, ya que estos cortes tendrían pocos efectos perjudiciales dada la actividad expansiva del mercado. El neoliberalismo, sostiene con Mendoza (2015), ha construido políticas perjudiciales utilizando la estructura del Estado en beneficio de grandes grupos empresariales:

La crisis económica ya no es un fracaso corporativo, sino un fracaso de los servicios públicos. ¿Soluciones neoliberales?

- Una mayor desregulación de los mercados, especialmente del sector de los servicios financieros, que se ha transformado en el mayor creador de riqueza y no en el mayor deudor.
- Una violenta contracción del Estado de bienestar y una condena generalizada de los que tienen la desgracia de estar sin trabajo debido a problemas de salud física o mental, discapacidad o pura falta de empleo.

- Por último, el sector privado debe asumir un papel de liderazgo en la prestación de servicios públicos... porque son más eficientes que los actuales proveedores públicos de, aparentemente, cualquier servicio. Las escuelas, los hospitales, las fuerzas policiales, el sistema de bienestar social: todos ellos abiertos a proveedores privados pagados con fondos públicos. En resumen, los neoliberales han convertido una crisis en una oportunidad, una oportunidad para ampliar los límites del poder corporativo, utilizando el poder estructural del Estado para aplicarlo (ídem).

El documento de la Comisión de Derechos Humanos del Senado Federal (Brasil, 2018) apoya los argumentos de Mendoza y señala que la austeridad sería una imposición de los intereses de los poseedores de capital y, por lo tanto, constituiría una política de clases. En este sentido, los gobiernos han tomado medidas de austeridad para hacer frente a la crisis básicamente en tres frentes:

- a. Al producir recesión y desempleo se reducen las presiones para obtener ganancias salariales y se aumentan los beneficios de los titulares de capital;
- b. Al cortar el gasto y reducir los beneficios sociales se abren posibilidades de cortes fiscales para las empresas, los grandes grupos económicos y las grandes fortunas; y;
- c. Al reducir los servicios públicos aumenta la demanda de servicios privados, como es el caso de la educación y la salud, lo que también aumenta la rentabilidad de los capitalistas.

Estos frentes abiertos por las políticas de austeridad no solo suprimen los derechos sociales, sino que también afectan a la propia esencia democrática, al reducir sustancialmente la autonomía de los Estados nacionales y la posibilidad de soberanía en las decisiones sobre políticas macroeconómicas y sociales. Sin embargo, si no podemos entender la lógica del capital en el siglo XXI sin estas determinaciones, tampoco es posible detenerse solo en los análisis globales estructuralistas que no ven salidas y resistencias a esta lógica. Una de las maneras de encontrar una salida y formas de resistencia han sido las movilizaciones anti-austeridad. Estas movilizaciones, según Castells (2018), serían “un prototipo vivo de que otra política, y otra democracia, son posibles en el siglo XXI”.

5. MOVILIZACIONES ANTI-AUSTERIDAD: “ESTAMOS DESPIERTOS ¿QUÉ HORA ES? YA ES HORA DE QUE SE VAYAN”

De hecho, a escala nacional, las movilizaciones contra la austeridad han estado cuestionando el modelo de democracia representativa sumisa a las demandas del capitalismo financiero internacional. El auge

de estos movimientos en Europa a partir de la crisis económica de 2007-2008 surge del descontento con la democracia representativa. Estos movimientos no estarían vinculados al rechazo de la democracia como sistema político, sino a la crisis de representatividad de la democracia liberal (Castells, 2018). Es de la indignación hacia la llamada política tradicional (democracia liberal) y a las injusticias locales que empezaron a surgir esas movilizaciones en diferentes países.

Los movimientos se propagaron a través del contagio en un mundo conectado por Internet inalámbrico y caracterizado por la rápida difusión viral de imágenes e ideas. Comenzaron en el Sur y el Norte, en Túnez e Islandia, y desde allí la chispa encendió el fuego en un paisaje social diverso y devastado por la ambición y la manipulación en cada rincón de este planeta azul. No fue solo la pobreza, la crisis económica o la falta de democracia lo que causó esta rebelión multifacética. Por supuesto, todas estas dolorosas manifestaciones de una sociedad injusta y de una comunidad política antidemocrática estuvieron presentes en las protestas. Pero fue básicamente la humillación provocada por el cinismo y la arrogancia de la gente en el poder, ya sea financiero, político o cultural, lo que unió a los que convirtieron el miedo en indignación, y la indignación en esperanza para una humanidad mejor (ídem, p. 7).

En Islandia, a partir de octubre de 2008, se formó un movimiento ciudadano contra el pago de la deuda externa, con demandas de rendición de cuentas de banqueros y políticos y el desencadenamiento de un proceso constituyente por parte de la base. En Grecia, a partir de 2010 los paros generales y las protestas en la Praça Syntagma, del duro plan de austeridad fiscal y las privatizaciones llevadas a cabo por los partidos socialistas y la Troika. En España, el 15 de mayo de 2011, una manifestación a favor de la democracia participativa y en contra del dominio de bancos y corporaciones se convirtió en el germen del Movimiento 15M, también conocido como el Movimiento de los Indignados, con su acentuada crítica a la democracia representativa:

Una de las principales críticas a la democracia durante la crisis de representación que afloró con el 15M fue la falta de autonomía del poder político. La sensación de que la política estaba desprotegida frente a un poder económico que no rendía cuentas en las urnas. La incapacidad de los políticos de actuar siguiendo las preferencias de la ciudadanía (Léon, 2018).

En septiembre de 2011, Occupy Wall Street surgió de la articulación de un grupo canadiense, los Adbusters Media Foundation, proponiendo una ocupación pacífica de Wall Street para protestar contra las políticas de los Estados Unidos que, por la desregulación del sector financiero desde finales de los años 70, no fueron capaces de prevenir

la crisis financiera mundial. El objetivo de las manifestaciones y concentraciones, que reunieron a demócratas, socialistas, anarquistas y diferentes grupos sociales y religiosos, era la ocupación continua de Wall Street, distrito financiero de Nova York, para poner de manifiesto la explotación del 1% más rico contra el 99% más pobre de la población, es decir, la concentración en niveles asustadores del poder económico y político del capital financiero en las últimas décadas.

En 2012, teniendo como inspiración el 15M, surgió en Alemania el Blockupy de la unión entre los sindicatos y el Partido de la Izquierda (Linksparte) como crítica a las instituciones financieras supranacionales que componen la Troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional). Después de las protestas violentamente reprimidas en 2013, en marzo de 2015, con ocasión de la apertura de la sede del Banco Central Europeo en Frankfurt, Blockupy organizó una protesta con la participación de cerca de 20 mil personas. Ulrich Wilken, uno de los organizadores, dijo: “Nuestra protesta es contra el BCE, como miembro de la Troika, que, aunque no ha sido elegido democráticamente, obstaculiza la labor del gobierno griego. Queremos que la política de austeridad termine” (Draghi, 2015).

En Portugal, en junio de 2012, surgió otro movimiento en contra de las políticas de austeridad promovidas por la Troika denominado “¡Que se joda la troika! ¡Queremos nuestras vidas!”. En septiembre hubo manifestaciones organizadas a través de Internet en la ciudad de Lisboa, pero terminaron extendiéndose a otras ciudades de Portugal y de otros países como Barcelona (España), Berlín (Alemania), Bruselas (Bélgica), París (Francia), Londres (Inglaterra) y Fortaleza (Brasil).

La manifestación llevó a 1 millón de personas a las calles en varias ciudades portuguesas, y, en Lisboa, hubo más de 500 mil personas en una protesta nacional contra las medidas de austeridad. Sin embargo, fue una acción simbólica en el Parlamento la que le dio visibilidad mundial al movimiento. De hecho, el 15 de febrero de 2013, un grupo de personas del movimiento “¡Que se joda la troika! ¡Queremos nuestras vidas!” interrumpió al primer ministro durante el debate parlamentario quincenal cantando la canción “Grândola Vila Morena”⁶, conocida como la música de abril por

6 *Grândola, villa morena / Tierra de la fraternidad / El pueblo es quien más ordena / Dentro de ti, oh ciudad / Dentro de ti, oh ciudad / El pueblo es quien más ordena / Tierra de la fraternidad / Grândola, villa morena / En cada esquina, un amigo / En cada rostro, igualdad / Grândola, villa morena / Tierra de la fraternidad / Tierra de la fraternidad / Grândola, villa morena / En cada rostro, igualdad / El pueblo es quien más ordena / A la sombra de una encina / Que ya no sabía la edad / Juré tener como compañera / Grândola, tu voluntad.*

haber sido utilizada como señal para que los grupos rebeldes del ejército portugués derrotaran a la dictadura de Salazar en el día 25 de abril de 1974 (Barros, 2013).

En 2015 se celebraron las Marchas de la Dignidad, que se originaron en el 15M, reuniendo a unos 2 millones de personas en Madrid, España. A pesar de presentarse como un movimiento sin liderazgo, fue impulsado por el Sindicato Andaluz de Trabajadores (SAT) y tuvo sus gérmenes en los Campos de la Dignidad en Extremadura. Los manifestantes gritaron lemas como: “Pan, trabajo y techo”, “No al pago de la deuda”, “No más renunciás” y “Fuera los Gobiernos de la Troika” (Jiménez Gálvez, 2015; Elorduy y Martínez López, 2016).

A finales de 2015, las Euromarchas se han hecho eco de sus predecesoras, pero al tener un horizonte más amplio –Europa partiendo de Gibraltar hasta Bruselas– gritaron contra la pobreza, el desempleo y la inseguridad laboral, los paraísos fiscales y la austeridad fiscal en el contexto de la crisis humanitaria de los refugiados, el ascenso de la extrema derecha y la lucha por una Europa libre de xenofobia y racismo:

Cuatro columnas recorren estos días los distintos territorios de la Unión hasta llegar al Parlamento Europeo de Bruselas el próximo 15 de octubre, día en que se celebra la cumbre de presidentes de Gobierno de la UE y en el que tendrá lugar el bloqueo simbólico a la sede de la Comisión. La columna suroeste atravesará Portugal, España y Francia; la sureste, Grecia e Italia; la noreste, los países nórdicos y Alemania y, finalmente, la columna noroeste caminará desde el Reino Unido. Ningún paso del camino de estos cuatro frentes será baladí: las marchas discurrirán por distintos paraísos fiscales para denunciar su existencia, desde Gibraltar, donde arrancó, hasta Luxemburgo, su penúltima parada antes de llegar a Bélgica (Gómez Garrido y González, 2015).

Estas marchas representaron la indignación y dieron visibilidad a las necesidades de la población, reflejando sus aflicciones locales cuyos orígenes estaban claramente ligados a la dimensión global. El recrudescimiento de la actuación del Estado con las pautas sociales ha restado a las clases más vulnerables las condiciones de supervivencia al implementar la política de austeridad fiscal, siendo que, por otra parte, proporcionó al mercado financiero una estructura segura para sus inversiones, libre de los riesgos derivados de la crisis económica mundial.

Motivados por la insatisfacción con las instituciones políticas, en busca de una representación legítima en la que sus voces fueran escuchadas, surgieron varios movimientos sociales de características similares: tenían agendas de interés colectivo, eran en su

mayoría no partidistas, autodeterminados y organizados en asambleas públicas en busca de consenso para la toma de decisiones. No buscaban solo una alternancia de poder, sino un nuevo proyecto de organización social.

6. DEL GLOBALISMO AL LOCALISMO: NUEVO MUNICIPALISMO Y RESISTENCIA A LAS POLÍTICAS DE AUSTERIDAD

Estos movimientos que se alzaron contra las políticas de austeridad no solo expresaban la voluntad de un mejor gobierno o la reanudación de un Estado de bienestar, sin ninguna modificación de este aparato. El objetivo era anunciar que sería posible organizar la sociedad de diferentes maneras, incluyendo el desarrollo de la capacidad de autoorganización, sin abandonar los procesos existentes y la dinámica del Estado (Russel, 2019b).

A partir de 2010, la crisis, la austeridad y el 15M desvertebran el municipalismo de la década anterior. Todo se expresa en las ciudades y en entornos de cotidianidad. El pinchazo de la burbuja inmobiliaria deja un rastro de gobiernos locales frágiles; deja sobre todo una geografía de emergencia habitacional y de nuevas fracturas. Muchos ayuntamientos se convierten en la última trinchera de políticas sociales que afrontan la cobertura cotidiana de necesidades básicas (Blanco, Gomà y Subirats, 2018, p. 21).

Se dieron las bases para el llamado “nuevo municipalismo”. Blanco et al. (2018) señalan que en España la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, las asambleas sociales en el marco de los 15M, la lucha en defensa de los servicios públicos y las huelgas generales contra las reformas laborales han dado lugar a una cartografía de prácticas e innovación social, entre las que se incluyen la economía solidaria, las redes de intercambio, las cooperativas de consumo agroecológico, etc., y la gestión comunitaria de los espacios ociosos urbanos para hacer frente a la escasez de viviendas, la pobreza energética y la especulación, a la mercantilización de los espacios, el trabajo precario de las mujeres, los problemas de acogida y la garantía de los derechos de ciudadanía de los refugiados y migrantes.

Esta nueva política se basa en la lucha por los derechos sociales, progresista, con un compromiso colectivo de transformación social basado en acciones pensadas localmente, en el espacio más cercano a la población que son los municipios, de manera que:

Interconnected fragments which, when taken collectively, are part of building a new “spatial imaginary” that demonstrates the importance of a politics of scale in these emergent political alternatives: the reframing of the local as a politics of proximity, the attempt to transform institutions and distri-

*bute power, and its manifestation as a “becoming common of the public”*⁷ (Russell, 2019a).

Estas transformaciones tienen como objetivo reformular la política local para acercarla a los ciudadanos, con acciones para cambiar las instituciones y empoderar a la población en la toma de decisiones, tratando el espacio público como algo común a todos.

El nuevo municipalismo, por tanto, no surge con el objetivo de participar en los procesos electorales, sino desde una actuación social que promueve una nueva política dirigida a las ciudades, teniendo en cuenta su potencial de transformación. No se preocupan por justificar sus pautas académicamente o las corrientes políticas existentes; buscan, en la lucha social a favor del derecho consuetudinario, la construcción de una teoría colaborativa. *“In short, practice appears to be running ahead of theory”*⁸ (Russell, 2019a).

De esta cartografía de prácticas y de innovación sociales emergen nuevos actores políticos en las elecciones municipales de 2015 y en cuatro grandes ciudades de España (Madrid⁹, Barcelona, Valencia y Zaragoza) ganaron candidaturas alternativas, imprimiendo una agenda de políticas urbanas con respuestas basadas en la construcción de lo común como articulación de la democracia activa, la generación cooperativa de valor y la apropiación comunitaria de los servicios públicos.

Pero el fenómeno del “nuevo municipalismo” no se limita a España, ni pretende establecerse como movimiento local. Un ejemplo de ello es que, en junio de 2017, Barcelona organizó la primera reunión de la cúpula internacional de las Ciudades sin Miedo con más de 700 participantes de 6 continentes. En 2018 y en este año de 2019 varias reuniones regionales fueron realizadas en Varsovia, Nueva York, Bruselas, Valparaíso y Nápoles, además de la segunda cúpula internacional de Ciudades sin Miedo, que está programada para este año en Norteamérica (Russell, 2019b). Además, ya se han indicado casi un centenar de experiencias municipalistas en todo el mundo en el

7 Fragmentos interconectados que, tomados colectivamente, forman parte de la construcción de un nuevo “imaginario espacial” que demuestra la importancia de una política de escala en estas alternativas políticas emergentes: la reformulación del lugar como política de proximidad, el intento de transformar las instituciones y distribuir el poder, y su manifestación como “hacerse común al público” (traducción nuestra).

8 En resumen, la práctica parece ir por delante de la teoría (traducción nuestra).

9 José Luis Martínez Almeida del Partido Popular (PP), con el apoyo de Vox y de Ciudadano, fue elegido alcalde del Ayuntamiento de Madrid en 2019.

mapeo del sitio electrónico de la organización, que surgió de forma independiente y de acuerdo con las especificidades de su contexto, pero cuyos objetivos son forjar compromisos cotidianos y crear redes de gestión urbana basadas en la construcción de lo común.

El “nuevo municipalismo” a escala global se constituye como la articulación de la democracia activa, la generación cooperativa de valor y la apropiación comunitaria de los servicios públicos. Estos nuevos movimientos funcionan transversalmente, desarrollando simultáneamente estrategias de organización dentro, contra y más allá del Estado, de modo que la democratización implica la paradoja de hacer que las instituciones se vuelvan contra sí mismas, transformándose en el sentido de distribuir el poder.

Contrariamente a la concepción que limita la acción política a simplemente ser elegidos e implementar políticas progresistas, “este segundo tipo de municipalismo implica (...) dar autonomía a los movimientos sociales y abrir la institución para permitirles actuar como contrapeso”. Una vez que se ha distribuido el poder, se pierde el monopolio de la estrategia y la agenda, por lo que este segundo tipo de municipalismo implica perder parte del control del proceso político, pero intensificar el proceso de cambio (Russell, 2019b).

Se trata de producir el derecho a la ciudad a partir de nuevos procesos que rompen con la jerarquía y el monopolio burocrático del aparato estatal moderno, superando viejas formas de institucionalidad que hacían pensar a la ciudadanía desde un punto de vista pasivo, como mero receptor de servicios públicos.

En este sentido, las políticas de austeridad pueden ser abordadas por el contexto local desde una perspectiva determinista y resignada, pero también desde una perspectiva que fomente la innovación social a través de la oportunidad de construir alternativas que contemplen nuevas políticas de proximidad, procesos de apropiación comunitaria de servicios y espacios públicos con gestión ciudadana. El surgimiento del movimiento Ciudades sin Miedo significa que los miedos y sufrimientos de las personas generados por la crisis de 2008 y las políticas de austeridad pueden generar procesos de empoderamiento y prácticas cooperativas, que resultan en una democracia abierta que articule:

Una *gobernanza entre iguales* como nueva gramática política entre ciudades, regiones, estados e instituciones supranacionales. Significa en la práctica que las ciudades codecidan y cogobiernen, por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo Climático de París, o la dimensión social de la UE (el nuevo *social pillar*). Finalmente, las prácticas urbanas y las políticas locales deberían afrontar el desafío de su *scaling up*: su *transferencia* por

medio de redes de municipalismo internacional y de procesos de *policy learning* multinivel (Blanco et al., 2018, p. 17).

Con ello, el nuevo municipalismo busca encontrar nuevas respuestas a las aceleradas dinámicas de exclusión generadas por la globalización y las políticas de austeridad basadas en una nueva dinámica entre lo global y lo local, porque si hace unas décadas era cuestión de pensar globalmente para actuar localmente, hoy se suma la necesidad de pensar también localmente para actuar globalmente a través de las redes del municipalismo internacional.

7. CONSIDERACIONES FINALES

La globalización y el avance del neoliberalismo con políticas de austeridad perturbaron el modelo de Estado-nación surgido de la Posguerra, cuyas características básicas eran la regulación, la producción directa de bienes y servicios, y la propiedad estatal como medio para asegurar el desarrollo capitalista y, al mismo tiempo, proteger el interés público. De esta manera, los mismos Estados-naciones que han estimulado la globalización, al fomentar la desregulación de los mercados financieros globales, son hoy sus rehenes, ya que no tienen la autonomía para dar respuesta a problemas cuyos orígenes van más allá de sus fronteras, como la crisis financiera, el terrorismo, el cambio climático, las guerras y los flujos migratorios.

Paradójicamente, a pesar de ser rehenes, los Estados-naciones son aliados del proceso de globalización, no solo intensificando la desregulación del capital financiero, sino también implementando políticas de austeridad que exacerbaban la pobreza, el desempleo y la destrucción de los derechos sociales básicos en sus territorios –como los ingresos, la salud y la educación–, el deterioro de las condiciones de vida de la población y la propagación de la inseguridad y la desconfianza hacia las instituciones de la democracia representativa liberal.

Los movimientos anti-austeridad, que surgieron con la crisis económica de 2008 en varios países, son difusamente insurgentes contra los males sociales generados por este escenario de crisis económica, crisis del Estado-nación y crisis de la democracia representativa liberal. Con trayectorias diferentes, lo que tienen en común es la identificación con sentimientos de humillación e indignación que han potenciado la desconfianza en los mecanismos de representación de la democracia liberal y, por lo tanto, el grito de que la política y los políticos tradicionales no representarían más a los ciudadanos.

Estos movimientos adoptan nuevos métodos de movilización y organización basados en la ocupación de espacios urbanos, que se

refieren a la expropiación de sus vidas, con dignidad, como plazas, centros financieros, parlamentos y organizaciones de la troika como el Banco Central Europeo. Más que eso, reinventan la política aportando solidaridad, consenso, amplio debate y democracia directa como métodos para enfrentar la crisis de legitimidad de la democracia representativa como forma de debate. No se trata, por lo tanto, de exigir cambios en el aparato burocrático del Estado, sino, en la mayoría de los casos, de oponerse a ello.

Esta reinención de la política surgida en los movimientos anti-austeridad no tuvo como finalidad o estrategia la ocupación de los espacios del aparato burocrático del Estado, sino que en algunos casos terminó por dar lugar a ello, especialmente a nivel local, con el nuevo municipalismo buscando respuestas a las dinámicas de exclusión generadas por la globalización y las políticas de austeridad, enfatizando la necesidad de pensar también en lo local para actuar en lo global a través de las redes del municipalismo internacional.

Como hemos visto, las transformaciones resultantes del nuevo municipalismo apuntan a reformular las políticas locales para acercarlas a los ciudadanos, con acciones para cambiar las instituciones y empoderar a la población en la toma de decisiones, tratando el espacio público como algo común a todos.

Más aún, a pesar de su surgimiento de demandas y especificidades locales, el nuevo municipalismo se ha convertido en redes internacionales que asumen la centralidad de los desafíos del escenario global, para que los espacios de participación social para el bien común puedan ser resignificados, para que el lugar fomente la innovación social a través de la oportunidad de construir alternativas que incluyan nuevas políticas de proximidad, procesos de apropiación comunitaria de servicios y espacios públicos con gestión ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Barros, SuSaoa. (2013, 15 de febrero). Movimento “Que se lixe a troika” explica “Grândola Vila Morena” no Parlamento como ação simbólica. *RTP Notícias*. Recuperado de https://www.rtp.pt/noticias/politica/movimento-que-se-lixe-a-troika-explica-grandola-vila-morena-no-parlamento-como-acao-simbolica_a628267.
- Blanco, Ismael; Gomà, Ricard y Subirats, Joan. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión Análisis de Políticas Públicas. Nueva época*, 20, 14-28. Recuperado de <https://revistasonline.inap.es/index.php/gapp/article/view/10491/11346>.

- Brasil. (2018). *Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*, (1ª Ed.). Sao Paulo: Brasil Debate / Fundação Friedrich Ebert.
- Castells, Manuel. (2013). *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Castells, Manuel. (2018). *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Draghi, Mario. (2015, 18 de marzo). At least 350 people arrested in protest at ECB HQ in Frankfurt [Al menos 350 personas presas en la protesta en la sede del BCE en Frankfurt]. *The Guardian*. Recuperado de <http://bit.ly/2xtdwbp>.
- Elorduy, Pablo y Martínez López, Gladys. (2016, 18 de febrero). Un plan b contra la Europa de la austeridad. *CADTM*. Recuperado de <http://bit.ly/2lInnsy>.
- Fukuyama, Francis. (1992). *O fim da História e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Gómez Garrido, Miguel y González, Paloma. (2015, 14 de octubre). Euromarchas, 4.000 km para frenar a la Troika. *Diagonal*. Recuperado de <http://bit.ly/2xu3s5s>.
- Harvey, David. (2014). *O neoliberalismo: história e implicações*, (2ª Ed.). Sao Paulo: Loyola.
- Hobsbawm, Eric J. (2003). *Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991*, (2ª Ed.). Sao Paulo: Companhia das Letras.
- Ianni, Octávio. (2014). *A sociedade global*, (16ª Ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Jiménez Gálvez, José María. (2015, 21 de marzo). A Marcha da Dignidade volta a tomar corpo em Madri. *El País*. Recuperado de <http://bit.ly/2lnu2c3>.
- Léon, Saodra. (2018, 3 de abril). Políticos impotentes. *El País*. Recuperado de <http://bit.ly/2g8nrcj>.
- Mendoza, Kerry-Anne. (2015). *Austerity: The demolition of the welfare state and the rise of the zombie economy*. Oxford: New Internationalist.
- Przeworski, Adam. (1988). Questões da democracia e do socialismo. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, 4(3), 41-81.
- Reis, Tiago. (2018). Hayek: descubra as ideias de um dos fundadores da escola austríaca. *Suno Research*. Recuperado de <http://bit.ly/2nm7dmo>.
- Russell, Bertie. (2019a). Beyond the Local Trap: New Municipalism and the Rise of the Fearless Cities. *Wiley Online Library*.

Recuperado de <http://bit.ly/2XW8G0r>. DOI <https://doi.org/10.1111/anti.12520>.

Russell, Bertie. (2019b). El municipalismo de Ciudades Sin Miedo. *OpenDemocracy*. Recuperado de <http://bit.ly/2li8uck>.

Stanford Encyclopedia of Philosophy (2018). *Karl Popper*. Recuperado de <https://plato.stanford.edu/entries/popper/#SociPoliThouCritHistHoli>.

Suno Research (2019). *Quem é Milton Friedman*. Recuperado de <http://bit.ly/2xK83bm>.

POTENCIALIDADES Y LÍMITES DEL ENFOQUE SISTÉMICO DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

EL CASO DE BARCELONA

Ramon Canal Oliveras

1. INTRODUCCIÓN: DE LOS MECANISMOS A LOS SISTEMAS DELIBERATIVOS

Las transformaciones económicas, sociales y políticas acaecidas en la segunda mitad del siglo XX (mayor pluralismo social, mayor complejidad técnica, mayores niveles formativos de la población) llevaron a una creciente reivindicación de la dimensión deliberativa de la democracia, bajo formas que a menudo han sido conocidas como de democracia participativa, aunque propiamente deberíamos denominarlas de democracia deliberativa (Pindado y Rebollo, 2015). La idea de fondo es que sin un debate abierto y vivo sobre las cuestiones de interés público no puede existir una auténtica democracia. No basta con transferir el poder teórico de tomar las decisiones políticas al conjunto de la ciudadanía, expresión de la soberanía popular, sino que debe garantizarse que tales decisiones se tomen después de haber realmente escuchado y valorado todas las razones de las diversas partes de la sociedad. Incluidas, claro está, las razones del propio Estado. Al fin y al cabo, el compromiso con el debate público, con una democracia deliberativa no resulta creíble sin un compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas.

Elstub, Ercan y Mendonça (2016) esbozan la historia reciente de la democracia deliberativa, que se habría creado en los últimos 50 años mediante las aportaciones de hasta cuatro oleadas distintas. A una generación inicial fuertemente idealista y normativa, que arranca a finales de los años 60, le siguió una segunda generación (de mediados de los 90 a mediados de los 2000) mucho más crítica, que desenmascaró las debilidades y ambigüedades de proyecto deliberativo y exigió un mayor esfuerzo para incorporar al mismo toda la diversidad social. La tercera generación, de 2005 a 2015, asumió un enfoque micro y eminentemente práctico, centrado en el diseño institucional y el análisis empírico de los resultados. Se trataba de conseguir el buen funcionamiento de los mecanismos y procesos creados para promover la deliberación.

Lo que se produce en todo este tiempo podemos sintetizarlo como el planteamiento, eclosión y desarrollo crítico de una cierta idea de democracia. La apuesta por la democracia deliberativa/participativa comportó la creación de multitud de nuevos actores y nuevas instituciones (Salvador y Ramió, 2012). Fue, con todo, un triunfo parcial y muy desigual, claramente decantado hacia la escala local de gobierno; especialmente ciudades europeas y latinoamericanas gobernadas por la izquierda política. Es indudable que la proximidad física ofrece condiciones idóneas para un diálogo frecuente y directo entre las instituciones y la ciudadanía (Ercan y Hendriks, 2013); o en todo caso mucho mejores que las que pueden ofrecer los Estados territoriales de cierta dimensión.

Con todo, la proximidad no puede resolver las dificultades planteadas por la falta de consensos sobre lo que cabe entender por “democracia deliberativa” y lo que cabe esperar de ella. El desacuerdo se constata en cuestiones clave, incluso entre las personas que configuran el “mundillo” deliberativo en una misma ciudad (Canal, 2017): ¿Quién debe tomar la iniciativa y quién debe liderar este tipo de procesos, la institución o la comunidad organizada? ¿Qué es más relevante, la participación encuadrada en asociaciones o la participación que se realiza a título individual? ¿Deberían priorizarse los mecanismos formales o los informales, los encuentros presenciales o los foros de Internet? Y, sobre todo, ¿Cómo deberían relacionarse estos procesos con las instituciones formales del sistema democrático representativo? O, expresado de otra forma, ¿qué consecuencias debería tener la deliberación democrática sobre la toma de decisiones públicas?

Esta última cuestión formula, implícitamente, el problema de la desconexión. Cuando no se logra una conexión satisfactoria entre los diversos espacios deliberativos, y entre estos y la esfera institucional,

los resultados de la deliberación quedan muy por debajo de las expectativas generadas. Incluso innovaciones como los “minipúblicos”, corren el riesgo de convertirse en prácticas autorreferenciales y desprovistas de significado político.

Lograr la inserción e integración de los espacios deliberativos en el sistema democrático, optimizando sus resultados en términos de calidad democrática y de transformación social es, precisamente, el tema que caracteriza a la cuarta y más reciente generación de la democracia deliberativa (Elstub, Ercan y Mendonça, 2016). Para autores como Mansbridge (1999) y Dryzek (2010), la complejidad alcanzada por las acciones y los procesos participativos reclama un enfoque sistémico, basado en mayores cotas de ambición y de flexibilidad, tanto en términos conceptuales como operativos. Ambición en el sentido de diversificar las prácticas deliberativas y a la vez lograr cierta gobernanza de las mismas mediante criterios de coherencia y calidad. Flexibilidad para reservar a cada tipo de espacio o de práctica unas funciones determinadas, con objetivos y formatos propios.

Otro aspecto importante a considerar es que las distintas partes del sistema pueden compensar mutuamente sus deficiencias y reforzar el sistema deliberativo como un todo. En última instancia, lo que cuenta es el resultado global en términos de calidad democrática:

(...) the criterion for good deliberation should not be that every interaction in the system exhibit mutual respect, consistency, acknowledgement, open mindedness, and moral economy, but that the larger system reflect those goals (Mansbridge, 1999, p. 224).

El enfoque sistémico ha recibido elogios por la lucidez con la que diagnostica uno de los principales problemas de las formas actuales de la democracia deliberativa. No obstante, también ha recibido críticas por la vaguedad de las soluciones propuestas y porque parecen rebajar en exceso los criterios de calidad. De hecho, se llega a acusar a los “sistémicos” de aceptar cualquier configuración de instituciones y dispositivos existente como un sistema deliberativo válido.

En este punto nos parece de interés explorar experiencias de diseño consciente de un sistema deliberativo, pensado y adaptado a los condicionantes históricos, legales, administrativos y políticos de una comunidad concreta. El trabajo se centra en el caso de la ciudad de Barcelona, una experiencia reciente y todavía abierta, de la que pueden obtenerse algunas lecciones.

2. EL CASO DE BARCELONA: VOCACIÓN PARTICIPATIVA Y NUEVA POLÍTICA

En Barcelona¹⁰ la participación ciudadana, muy asociada a la idea de proximidad (barrios, distritos) es uno de los factores de identidad de la democracia municipal recuperada en abril de 1979, y especialmente de los partidos de la izquierda. Su ayuntamiento puede mostrar una larga e intensa trayectoria en materia de participación ciudadana, de resultados ambivalentes y sin duda discutibles (Blakeley, 2005), pero, al fin y al cabo, comprometida con el desarrollo institucional. La larguísima hegemonía política municipal de la socialdemocracia (1979-2011), apoyada por otras fuerzas de izquierda se asocia, junto al desarrollo de un potente sector público municipal, al despliegue progresivo de órganos de carácter deliberativo –los consejos de participación– en prácticamente todos los sectores de la actividad municipal, así como en sus 10 distritos y 73 barrios. Esto se complementa con una serie de órganos más especializados, así como procesos deliberativos puntuales vinculados a planes, proyectos o iniciativas de especial relevancia.

Es una estructura que se mantuvo en pie incluso durante la crisis económica, social y política que sufrió España entre 2008 y 2013, aunque mostró graves limitaciones cuando hubo que deliberar sobre cuestiones mucho más conflictivas, derivadas de la escasez, como los desahucios. En ese momento los actores sociales acabaron recurriendo a otro tipo de mecanismos, más informales, abiertos e intensamente participativos, para confrontar y negociar con las instituciones (Parés et al., 2017). Con el tiempo, la crisis económica alimentó una crisis de legitimidad del sistema político que favoreció el surgimiento de propuestas rupturistas claramente escoradas hacia la izquierda. Ante la impotencia y la corrupción atribuidas tanto al mercado como al Estado, se concedía a la comunidad, articulada en movimientos y organizaciones sociales, la legitimidad y la capacidad para renovar las instituciones mediante una gestión mucho más transparente y participativa (Canal, 2017). Las élites políticas emergentes –jóvenes, urbanas, con alta formación– se sumaron con entusiasmo a la *tecnopolítica* (Kurban, López-Peña y Haberer, 2017), pues las redes sociales digitales eran también promesa renovada de una polis verdaderamente deliberativa.

Por su trayectoria, estructura social y cultura política, la ciudad de Barcelona se convirtió en un terreno fértil para esta nueva radicalidad progresista. En 2014 los movimientos de la “nueva política”, en

10 Capital de la región autónoma de Cataluña (España), cuenta con 1.650.000 habitantes y es cabecera de una región metropolitana de entre 5 y 7 millones de personas.

alianza con pequeños partidos ya establecidos, configuraron un nuevo actor político, Barcelona en Comú, que al cabo de un año se presentó a las elecciones municipales y, contra todo pronóstico, logró ser la candidatura más votada. En junio de 2015 su líder, Ada Colau, accedió a la alcaldía con la promesa de abrir y “retornar” la institución municipal a la ciudadanía.

3. UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA LA SISTEMATIZACIÓN

Habiendo situado el tema de nuevo entre las prioridades de la agenda municipal, durante el mandato 2015-2019 el gobierno Colau planteó cambios significativos en la política de participación ciudadana, encaminados a lograr que esta fuera realmente reconocida y ejercida como un derecho de todas las personas. Pero como todo nuevo gobierno, tuvo que acomodar sus ambiciones reformistas a las estructuras institucionales que necesitaba para actuar. En este punto el proceso de reforma del Reglamento de Participación Ciudadana ofreció un banderín de enganche eficaz, tanto por su fuerza normativa y simbólica, como por su carácter holístico: era la oportunidad de incidir, de un solo golpe, en la concepción general de la participación ciudadana y en todas y cada una de sus estructuras.

El Reglamento de Participación del Ayuntamiento de Barcelona, cuyos orígenes se remontan al segundo mandato democrático (1983-1987), fue uno de los primeros de España y marcó el camino para muchas otras ciudades. En 2002 fue objeto de una reforma, en la que se formalizaron espacios como el Consejo de Ciudad. Entre 2012 y 2014 se inició un nuevo proceso de actualización, esta vez liderado desde el gobierno de centroderecha del alcalde Trias, que quedó truncado justo antes de la aprobación definitiva por falta de consenso político. El gobierno Colau recogió el proyecto de Reglamento, aprovechó el impulso de un conjunto de asociaciones muy motivadas y forjó alianzas con otras fuerzas de izquierda en el Ayuntamiento para conseguir llevarlo a buen puerto en otoño de 2017.

El enfoque aplicado a la reforma del Reglamento consistió en completar y perfeccionar el sistema deliberativo/participativo, cubriendo déficits estructurales en materias como la iniciativa ciudadana o la diversidad, así como dotar al conjunto de herramientas que asegurasen la coherencia y calidad del sistema frente a los vaivenes de la política representativa y las resistencias de la lógica burocrática.

El nuevo Reglamento consagra 14 principios que son toda una declaración de intenciones en cuanto a la orientación normativa y al grado de exigencia democrática: transparencia, publicidad, claridad, acceso a la información, neutralidad institucional, primacía del interés común, diversidad, debate público, igualdad y no discriminación,

inclusión, eficiencia, accesibilidad universal, protección de los datos de carácter personal y rendición de cuentas.

A nivel sustantivo, el Reglamento delimita, a través de una tipología precisa, los canales de participación que facilitan el acceso de la ciudadanía a la toma de decisiones municipales: procesos, órganos, foros y consultas. Pero los cambios más destacados tienen como finalidad ampliar y reforzar la base social de la participación, así como la influencia de esta en la vida política municipal.

Frente al excesivo protagonismo institucional, tenemos el impulso a la iniciativa ciudadana, incluidas las consultas, así como el pleno reconocimiento de la legitimidad de los proyectos asociativos y comunitarios que generan valor social. Se asume la gestión comunitaria de equipamientos y servicios y se amplían sus horizontes.

Frente a una excesiva rigidez formal (manifestada en los espacios, horarios y formato de los debates), el desarrollo de una deliberación digital abierta y dinámica, a la vez que transparente (documentada, trazable) y conectada con la deliberación presencial.

Frente al monopolio de la deliberación por parte de determinados grupos y perfiles sociales (personas autóctonas de clase media y edad avanzada), el compromiso irrenunciable con una participación inclusiva, que tenga en cuenta la gran diversidad de la población de la ciudad.

Frente a la ausencia de mecanismos de (auto)evaluación, la adopción de un sistema de captación y análisis de datos que permita revisar periódicamente el funcionamiento de los órganos y de las propias normas de participación.

Frente a la ausencia de mecanismos de garantías, la creación de una comisión de amparo, independiente del poder municipal.

En las siguientes secciones abordamos con detalle cada una de estas novedades.

4. INICIATIVAS CIUDADANAS

Con el reconocimiento de la iniciativa ciudadana y el desarrollo de su instrumental el Reglamento de Participación pone en manos de la ciudadanía un medio para incidir de forma significativa en la agenda política municipal. Una iniciativa ciudadana consiste, esencialmente, en que un grupo de ciudadanas y ciudadanos proponen una actuación que consideran de interés general y, siendo esta de competencia municipal, buscan apoyos para que el Ayuntamiento la acabe asumiendo.

El Reglamento prevé seis tipos de iniciativas, bastante diferentes en cuanto al impacto que pueden generar. Las de impacto bajo van de la convocatoria de un consejo de barrio, o de una audiencia pública, a la inclusión de un tema en el orden del día del pleno o de una comisión

municipal. La creación de un proceso o de un órgano de participación son iniciativas que podríamos calificar de nivel medio, mientras que las de más calado político serían la aprobación o modificación de una norma municipal y la solicitud de realización de una consulta. Es importante tener en cuenta que cada iniciativa es independiente y solo puede incluir un tema y una modalidad de actuación.

Los requisitos para formar el grupo o comisión promotora de una iniciativa ciudadana son relativamente asequibles. Se necesita el acuerdo de un mínimo de tres personas físicas mayores de 18 años y empadronadas en Barcelona. O de tres entidades de la ciudad. Pero los mínimos para acreditar el interés general de la propuesta y poder sacarla adelante son bastante más exigentes; van de las 9.000 firmas para las modalidades “blandas” (audiencias, puntos en el orden del día) a las 15.000 para las más “duras” (modificación de normativas, consultas). En las iniciativas de distrito o de barrio los umbrales siguen la misma pauta, pero lógicamente son menores. Se consideran válidas todas aquellas firmas de personas mayores de 16 años y empadronadas en Barcelona.

La iniciativa se pone en marcha cuando la comisión promotora presenta al Ayuntamiento sus credenciales y una exposición razonada de su propuesta. A partir de ese momento dispone de 120 días naturales, prorrogable a 60 días más, para recoger las firmas de apoyo. Si la iniciativa pasa este primer filtro, el Ayuntamiento está obligado a darle apoyo técnico (asesoramiento), logístico (plataforma digital) y económico (difusión gratuita, subvención) para facilitar la recogida de firmas. Se paga hasta 1 euro por firma, siempre que se recojan las mínimas válidas exigidas y que el dinero público sea destinado exclusivamente a gastos relacionados con la iniciativa.

En las modalidades más “blandas”, una vez conseguidas las asignaturas requeridas la iniciativa se pone en marcha automáticamente. En las demás, la iniciativa tiene que pasar un último y decisivo filtro:

- En la creación de un órgano de participación, la decisión final, siempre motivada, corresponde al comité de democracia activa (ver sección 7).
- En la aprobación de una norma municipal corresponde al Ayuntamiento desarrollar y presentar una propuesta de norma, si bien la comisión promotora puede intervenir en las comisiones y en el plenario municipal cuando la propuesta sea tramitada. Además, si no está de acuerdo con cómo ha quedado la propuesta municipal, puede pedir que sea retirada antes de su votación definitiva y que se convoque una consulta ciudadana sobre el tema.

- En la solicitud de una consulta, corresponde al pleno municipal decidir si aprueba o no su convocatoria.

En poco tiempo la idea de la iniciativa ciudadana empezó a dar frutos interesantes. En menos de dos años se presentaron siete, cuando en los 38 años anteriores solo se había presentado una, y además resultó fallida. En febrero de 2019 una iniciativa ciudadana, apoyada en 6.500 firmas, consiguió situar por primera vez un punto en el orden del día del pleno municipal. Concretamente se trataba de una proposición para instar al gobierno municipal a iniciar los trámites pertinentes para extinguir la concesión del espacio de la Capilla de la Misericordia, otorgada en su día a favor del MACBA, con el fin de destinarlo a la construcción del nuevo Centro de Asistencia Primaria de salud del barrio de Raval Nord. También resultó inédito que una vecina, representante de la plataforma que lideraba la iniciativa, interviniese en el plenario municipal para presentar un tema que debía ser posteriormente debatido y votado por los grupos municipales.

5. CONSULTAS CIUDADANAS

Las consultas ciudadanas son un instrumento pensado para conocer la opinión de la ciudadanía en materias de competencia municipal, a través de una votación abierta a todas las personas mayores de 16 años empadronadas en la ciudad. Una consulta puede contener una o más preguntas con una respuesta afirmativa o negativa o votar en blanco, o elegir entre diferentes soluciones o propuestas alternativas.

La consulta puede iniciarse por iniciativa ciudadana o por iniciativa municipal. Si es por Iniciativa ciudadana deberá presentar las firmas requeridas. Si es por iniciativa municipal, lo puede proponer el plenario municipal (con el apoyo de un mínimo del 40% de sus miembros), así como el alcalde o alcaldesa. Pero la propuesta de consulta, que incluye la pregunta o preguntas concretas que se formularán a la ciudadanía, necesita el apoyo de una mayoría reforzada, de 2/3 del pleno municipal. Si se da esta aprobación, el alcalde o alcaldesa debe convocar la consulta en un plazo máximo de 60 días. Tiene que haber entre 30 y 60 días naturales para el debate público, para el que se habilitan los espacios y los canales de información y comunicación pertinentes.

El tema sobre el que se pregunta en una consulta de este tipo está sometido a diversos límites: No puede vulnerar los derechos fundamentales o los derechos ciudadanos (sociales, laborales, lingüísticos) recogidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, no puede tratar sobre tributos y presupuestos ya aprobados y no puede interferir en el

procedimiento de aprobación de una ordenanza, reglamento o instrumento de ordenación urbanística en trámite.

No se exige un mínimo de participación para validar los resultados de una consulta. Los resultados no vinculan jurídicamente a los órganos de gobierno, pero sí tienen un impacto político. Cuando se acuerda la convocatoria, los grupos municipales son invitados a decir si aceptarán o no su resultado. Por otra parte, como máximo dos meses después de la celebración de la consulta el gobierno municipal debe informar a la ciudadanía sobre cuál será su actuación en relación con el resultado.

No se pueden hacer más de tres consultas en un mismo año (considerando que una consulta con diversas preguntas cuenta como una). Y tanto si se ha celebrado con éxito la consulta como si ha fracasado a medio camino, hay que dejar un mínimo de dos años de separación respecto a un nuevo intento de consulta sobre el mismo tema. Por otra parte, no se pueden promover consultas en los seis meses anteriores a elecciones locales, ni en el período comprendido entre elecciones y constitución del ayuntamiento. El Ayuntamiento podrá acordar un período de tiempo al año para unificar todas las diversas consultas pendientes en un solo día de votación (la llamada “multiconsulta”).

Una vez aprobado el nuevo Reglamento de Participación se puso en marcha la promoción de varias consultas. En abril de 2018 se llevaron al pleno las propuestas de celebración de las dos primeras –sobre la gestión del agua y sobre el cambio de nombre de la plaza Antonio López por el de Idrissa Diallo–, pero ambas fueron rechazadas por una mayoría de los partidos de la oposición. En ambos casos las entidades promotoras presentaron un recurso administrativo, entendiendo que la decisión del pleno contravenía las normas del propio ayuntamiento. En octubre de 2018 la propuesta volvió al pleno y esta vez logró un apoyo mayoritario. Pareció que todo quedaba listo para que la primera multiconsulta pudiera celebrarse en otoño de 2019, pero a finales de ese mismo año un tribunal estipuló que el Ayuntamiento se había excedido en sus competencias a la hora de regular las consultas, y anuló los correspondientes artículos del Reglamento de Participación.

6. GESTIÓN COMUNITARIA DE ESPACIOS Y SERVICIOS DE INTERÉS PÚBLICO

La democracia deliberativa se alimenta, en muy buena medida, del fortalecimiento y la articulación de la comunidad, a través de la red asociativa y de las oportunidades de (co)producción de políticas y de servicios o actividades de interés general. Los órganos de participación ciudadana prevén la colaboración de sus miembros en la realización de actuaciones municipales, pero se trata de situaciones bastante

excepcionales. El nuevo Reglamento abrió vías más ambiciosas para avanzar hacia ese objetivo.

Para la coproducción de políticas, existe la figura del pacto o acuerdo de diálogo y participación (Reglamento de Participación Ciudadana, 2017b; Art. 65). Cuando la voluntad de consenso en torno a un diagnóstico compartido pasa por delante de los protagonismos institucionales se pueden alcanzar metas como la Estrategia 2017-2027 para la Inclusión Social y la Reducción de las Desigualdades, firmada por todas las fuerzas políticas y los actores sociales representativos del sector.

En cuanto a la gestión de equipamientos y servicios, se trata de una idea que deriva de las prácticas de autogestión obrera y vecinal desarrolladas en Barcelona desde la segunda mitad del siglo XIX, reavivadas el último tercio del siglo XX con la recuperación de la democracia municipal y la lucha por los equipamientos y servicios en los barrios. En 1998 la gestión cívica de servicios municipales (también conocida como gestión ciudadana o gestión comunitaria) fue reconocida, con rango de ley, por la Carta Municipal de Barcelona, pero tuvieron que pasar varios años más hasta que se la dotó de un cierto desarrollo normativo. Así, fruto de la movilización de un grupo de entidades, a finales del mandato 2011-2015 se acordó un *Modelo de Bases de la Gestión Cívica de equipamientos para actividades y servicios municipales del Ayuntamiento de Barcelona (procedimiento de pública concurrencia)*.

El Reglamento dedica un artículo a la gestión cívica de equipamientos y servicios municipales, según el cual “se debe facilitar y promover la concertación con el tejido asociativo para la gestión de los programas sectoriales o equipamientos que determine el Ayuntamiento, incluyendo la posibilidad de cogestión mediante el establecimiento de convenios, y velando para que se garantice el acceso universal y la calidad de los servicios” (ídem, 2017b; Art. 111.4).

El Programa de Patrimonio Ciudadano de uso y gestión comunitarias, aprobado en 2017, concreta los instrumentos para reconocer, consolidar y promover las iniciativas ciudadanas de uso y gestión comunitarias del patrimonio público municipal. Este programa ha llevado a la creación de la Mesa de Patrimonio Ciudadano, un órgano municipal colegiado dirigido desde Participación Ciudadana y formado por doce miembros que representan las áreas de gestión, los distritos y –lo fundamental– las unidades vinculadas a la gestión patrimonial desde la perspectiva jurídica y económica.

La Mesa ha asumido la actualización del modelo de gestión de las decenas de equipamientos y locales municipales que son cedidos por un tiempo determinado a asociaciones sin ánimo de lucro.

Lo que había sido una prerrogativa exclusiva de los distritos, que se gestionaba con criterios de oportunidad muy condicionados por la proximidad, ahora se hace desde una mayor diversidad de miradas y perspectivas. Es la Mesa de Patrimonio la que valora las solicitudes recibidas y decide sobre la adjudicación de patrimonio municipal, en función del retorno social, la transparencia, la equidad y la calidad democrática de los proyectos presentados por las asociaciones. El mismo proceso se produce en las solicitudes de renovación de los convenios de cesión, donde se valora especialmente la evaluación de los resultados alcanzados. Además de elaborar los pertinentes protocolos de adjudicación y evaluación, la Mesa también ha construido un catálogo del patrimonio ciudadano que incluye, además del patrimonio adjudicado en régimen de cesión de uso o gestión participada por la ciudadana, aquel que está disponible y es susceptible de convertirse en Patrimonio Ciudadano.

Además de gestionar diferente lo que se hacía hasta ahora, el Ayuntamiento también se ha adentrado en la tierra incógnita de la concertación público-comunitaria. El convenio de Can Batlló supone ceder el uso de un espacio de 13.000 m² por un mínimo de 30 años a las entidades y colectivos que gestionan el conglomerado de equipamientos y servicios existente en la antigua fábrica. El Ayuntamiento parte del reconocimiento del valor público de los trabajos de rehabilitación física y de dinamización social que se han hecho en Can Batlló. Aplicando las lógicas de la proximidad, la cooperación y la mancomunidad de recursos, allí se ha generado cohesión social, creatividad cultural y dinamismo económico (construcción de vivienda, huertos urbanos, talleres productivos...), a unos niveles y con una relación coste-efectividad probablemente mejor que si el Ayuntamiento lo hubiera gestionado de forma directa. La contrapartida de la cesión es un compromiso firme y continuado con el retorno social de la inversión pública, acreditado con una gestión transparente. Es un modelo que, de resultar exitoso, podría trasladarse a otros espacios y proyectos.

7. PLATAFORMA DIGITAL DECIDIM.BARCELONA

Podría decirse que Internet ha derribado algunas de las barreras estructurales que la presencialidad imponía a la deliberación, como los horarios fijos, los largos desplazamientos o el acceso limitado y tardío a la información relevante. Los entornos virtuales para la deliberación pública cada vez son más sofisticados en la gestión de la información y las conversaciones, y menos costosos de crear y de administrar. El nuevo Reglamento de Participación (2017b; Art. 105.1) normaliza y articula esta dimensión digital a través de la llamada “plataforma digital”, concebida como:

Un conjunto de servicios de *software* accesibles desde cualquier terminal (ordenador, móvil, tableta u otros dispositivos) conectados a Internet siguiendo estándares tecnológicos abiertos e interoperables, no sujetos a restricciones de acceso de tipo legal o tecnológico para el intercambio de información digital entre dispositivos.

Las reiteradas referencias a la plataforma digital en el articulado del Reglamento nos hacen sospechar que se trata de una herramienta clave para la gestión de todo tipo de órganos y procesos participativos. En realidad, el Ayuntamiento creó y puso en marcha este instrumento bastante antes de su reconocimiento normativo. De hecho, fue uno de los primeros proyectos del mandato. Un marco efectivo y atractivo de participación digital podía generar un salto de calidad y cantidad en el debate ciudadano en torno al Plan de actuación municipal (PAM) 2016-2019. La plataforma, impulsada desde la Dirección de Innovación de Participación Ciudadana, se puso en marcha en febrero de 2016, con el nombre Decidim.Barcelona.

El proceso participativo del PAM 2016-2019 se basó en un despliegue combinado de debates presenciales y virtuales, porque la interacción cara a cara aún tiene mucho sentido, y más en comunidades urbanas de alta densidad. Se consiguieron cifras de participación inéditas, mucho más elevadas de lo habitual en los procesos de planificación estratégica: más de 30.000 personas implicadas y más de 10.000 propuestas formuladas, de las cuales, una vez analizada su viabilidad técnica, casi 7.000 quedaron incorporadas en el PAM definitivo (72% de aceptación), bien con entidad propia, bien integradas en propuestas similares. Este éxito inicial fue fundamental para la consolidación de la plataforma y constituyó una excelente carta de presentación de la misma.

Decidim.Barcelona posibilita, mejora e integra diversas formas de participación, *online* y *offline*. Funcionalidades como la creación de grupos y debates, el seguimiento y geolocalización de las propuestas, la creación de encuestas o la convocatoria y promoción de eventos, se pueden poner al servicio tanto de la articulación de iniciativas ciudadanas, como de la gestión los espacios permanentes de participación (consejos sectoriales y territoriales), como de la organización de procesos participativos puntuales. La plataforma ofrece, para cada tipo de participación, elementos prediseñados (plantillas) que orientan y facilitan el trabajo de las personas que lo tengan que crear y gestionar. La intención es que toda la capa de participación e interacción de la ciudadanía con el Ayuntamiento se pueda hacer directamente o con el apoyo de la plataforma.

Cualquier persona puede registrarse en la plataforma digital, pero solo pueden apoyar las propuestas las personas físicas registradas que,

además, estén empadronadas en la ciudad. Por lo demás, la plataforma ofrece plenas garantías de seguridad y confidencialidad.

Decidim.Barcelona permite hacer efectiva una concepción descentralizada de la participación, pues tecnológicamente es posible proporcionar niveles granulares de permisos a cada área sectorial y en cada distrito –de la mano de sus técnicos de referencia– a fin de que puedan decidir de manera autónoma sobre los procesos y los espacios de participación que solo los afecten a ellos. Buena parte de la jornada laboral de este personal técnico gira ya en torno a la plataforma digital. En ella hay que gestionar procesos, subir documentación, preparar sesiones presenciales, entre otras actividades.

La plataforma también permite construir un sistema integrado. Porque en Decidim.Barcelona se puede encontrar toda la participación vigente, y toda está documentada, con lo cual se asegura la trazabilidad de los procesos: ¿Qué debates se generaron en tal o cual tema? ¿Qué argumentos se utilizaron? ¿Qué se propuso? ¿Qué se acordó? Además, dispone de un vínculo directo con los sistemas de rendición de cuentas elaborados por la gerencia municipal y las áreas de gestión. En este sentido, el dispositivo público de seguimiento del PAM resulta paradigmático. La actualización de los datos es mensual, y en todo momento se puede consultar el grado de ejecución, así como hacer comentarios, que quedan registrados en el historial de participación. En definitiva, la tecnología se pone al servicio de la transparencia.

El calificativo más pertinente para esta “revolución” no sería participación digital, sino participación *augmentada*; pues ofrece más recursos, más opciones y un mejor rendimiento. A finales de 2018 Decidim.Barcelona gestionaba más de 30 procesos de participación, con más de 30.000 personas registradas. Los procesos participativos que se han gestionado a través de la plataforma han sido bastante más modestos que el PAM con respecto al alcance temático y al número de participantes, pero han generado debates y propuestas de alta calidad. La reforma de la Via Laietana, el Plan de Movilidad Urbana, la definición del espacio Fabra i Coats y el Plan estratégico de los espacios litorales de la ciudad son algunos de los temas que se han puesto a debate en la plataforma.

El objetivo es que el Decidim.Barcelona acabe siendo una verdadera red social pública de Barcelona. Ya se organizan interacciones *online* en tiempo real con representantes electos de la ciudad, y a medio plazo se quiere conseguir que sea una puerta de entrada en el registro oficial, incluso con la posibilidad de utilizar la firma electrónica.

Pero la idea es que no se acceda solo para interactuar con el Ayuntamiento, sino que todos los actores de la esfera pública puedan disponer de un espacio y de unas redes propias. En este sentido, las

organizaciones sin ánimo de lucro serán las primeras en poder dotarse de un espacio propio en la plataforma para gestionar de forma más eficaz las relaciones con los asociados, ampliando las posibilidades de interacción y de democracia interna. Ya se ha firmado un convenio en esta línea entre el Ayuntamiento y algunas grandes entidades, básicamente federaciones.

Otro proyecto que se ha puesto en marcha es la utilización del Decidim.Barcelona como red interna de participación de instituciones públicas. Como es el caso del propio Ayuntamiento o de la Diputación de Barcelona. Una plataforma especialmente diseñada para incentivar la expresión y el diálogo puede resultar especialmente útil en unos momentos de cambio estructural y necesidad de pensar y probar cosas nuevas.

Más allá de sus funcionalidades, un elemento básico e idiosincrásico de la plataforma es que ha sido elaborada con código abierto y libre, por lo que puede ser replicada en múltiples versiones, y sin riesgo de captura por parte de intereses lucrativos privados. Este hecho ha impulsado el crecimiento del proyecto mucho más allá de los límites de la ciudad. De la mano del consorcio Localret la plataforma ha llegado a un buen número de ciudades catalanas, como Terrassa, Sabadell, Gavà, Hospitalet del Llobregat, Badalona y Sant Cugat de Vallès. También ha desvelado un notable interés en otros países europeos, especialmente Francia, hasta el punto de que la plataforma ha sido traducida y se encuentra disponible en quince versiones idiomáticas diferentes.

Con el tiempo, partiendo de demandas concretas, han cristalizado relaciones de colaboración interinstitucional muy operativas, construidas de arriba a abajo, que parten de un fuerte componente técnico, pero asumen un conjunto de principios (participación, transparencia, inclusión) de alta carga política. El proyecto ha hecho coincidir en una misma mesa entidades públicas muy diversas, tanto en la dimensión como en el color político de sus gobiernos (Área Metropolitana de Barcelona, Diputación de Barcelona, Generalitat de Catalunya, Ayuntamiento de Pamplona, Junta de Castilla-León...), que encuentran en la plataforma un instrumento de gran utilidad y eficacia.

Se puede decir que en el entorno del Decidim.Barcelona se ha generado un ecosistema social rico y complejo, una comunidad de agentes (administraciones, empresas, entidades), y en definitiva de personas (diseñadores, analistas, promotores, técnicos de participación, etc.) que han trabajado intensamente para hacer crecer la plataforma e ir mejorándola con nuevas funcionalidades. Ahora se trata de poner las bases para el desarrollo y crecimiento del proyecto a medio y largo plazo, con un modelo de gobernanza eficaz, transparente y

democrático, capaz de reflejar tanto el interés general de la ciudad, como el interés y la visión de la propia comunidad Decidim. La propuesta que está sobre la mesa es convertir Decidim.Barcelona en una entidad sin ánimo de lucro, en la que el Ayuntamiento tenga un rol importante, pero no determinante.

8. FOMENTO DE LA DIVERSIDAD EN LA PARTICIPACIÓN

El reconocimiento de la diversidad y la reducción de las desigualdades han sido dos de los motores principales del gobierno Colau. Han impregnado todas las áreas de gobierno y lógicamente también la de participación ciudadana. Porque más allá de garantizar el derecho individual a la participación, es bueno que los perfiles de las personas activas en los espacios de participación sean plurales y diversos, como lo es la propia sociedad. Aplicando esta lógica, durante el mandato se han incorporado medidas para remover los obstáculos que dificultan el ejercicio del derecho a la participación en determinadas personas y colectivos sociales.

En los momentos iniciales del mandato, durante el debate ciudadano del PAM 2016-2019, ya se pusieron muchos esfuerzos, simbólicos y organizativos, en procurar que participaran algunos grupos que hasta entonces habían quedado bastante al margen de este tipo de procesos. Hablamos de las mujeres, de los jóvenes, de las personas nacidas en el extranjero y de las personas con movilidad reducida, a las cuales se ofreció un servicio puerta a puerta. En la medida en que la invitación tuvo éxito, esto conllevó la pérdida del monopolio de la representación ciudadana por parte de los actores ya establecidos.

El hito más significativo fue, seguramente, la *Medida de Gobierno para el fomento de la participación de personas de orígenes y contextos culturales diversos en los canales de participación*, aprobada en febrero de 2018. A través de ella se ha incentivado la participación de las comunidades de origen extranjero, sobre todo en el distrito de Ciutat Vella, donde constituyen casi la mitad de la población. Esto exige incorporar prácticas de reconocimiento colectivo, como publicar los rótulos y las invitaciones a participar en la lengua de las principales comunidades presentes en cada barrio. También se ha trabajado, específicamente, para implicar más a las mujeres latinoamericanas, con el apoyo de la Casa de América.

Uno de los ejes de trabajo de esta medida es “fortalecer la capacidad del personal municipal y de otros agentes al servicio del Ayuntamiento para incorporar, de manera activa, la interculturalidad en las actuaciones dirigidas a promover la participación ciudadana y la mediación intercultural”. Esto se ha hecho de varias maneras. Por un lado, se ha generado una formación especializada sobre

participación ciudadana, dirigida a personas con determinados perfiles culturales, para que cuando se hagan procesos participativos las empresas encuentren personas con un conocimiento adecuado para trabajar de dinamizadoras y/o intérpretes y/o relatoras. Se realiza en Barcelona Activa, empresa municipal de promoción laboral. También se ha fomentado que las empresas que trabajan para el Ayuntamiento reflejen en sus plantillas la diversidad de orígenes y contextos culturales de la ciudad. Finalmente, se ha introducido la visión de la diversidad cultural en las acciones formativas dirigidas a técnicos y técnicas municipales que son referentes de participación ciudadana en cada área de gestión.

9. EL CAMBIO INTERNO: GOBERNANZA TRANSVERSAL, EVALUACIÓN Y FORMACIÓN

Tradicionalmente, una de las principales dificultades para la normalización de la participación ciudadana ha sido la resistencia de la administración pública a otorgar legitimidad pública a las voces que vienen del exterior. Convertir la participación en un derecho efectivo también pasa porque la estructura técnica municipal lo asuma y actúe en consecuencia.

El cambio más sustancial que ha traído el Reglamento ha sido la creación del Comité Director de Democracia Activa y Descentralización. Está formado por un representante de cada área de gestión y cuatro representantes de los distritos, y su misión es estructurar, dirigir y supervisar las acciones municipales relacionadas con la mejora de la calidad democrática y de la participación ciudadana. Es un órgano pensado tanto para superar la participación voluntarista como para luchar contra la falsa participación, pues ya no se permite poner en marcha un proceso participativo de iniciativa municipal sin que previamente el departamento promotor haya presentado la correspondiente propuesta al comité. Si esta no cumple unos requisitos mínimos, no se le da el visto bueno. Se vela especialmente porque cada proceso participativo incorpore un mapa exhaustivo de los actores relevantes –no limitado a aquellos que estén directamente afectados, sino también los que puedan ofrecer un criterio más amplio–, así como “un sistema de seguimiento de su ejecución, preferiblemente a través de la plataforma digital y con una actualización periódica, así como el acceso a los datos abiertos y la trazabilidad y transparencia de las acciones llevadas a cabo” (2017b; Art. 32).

Por lo demás, durante el mandato el Departamento de Democracia Activa se dotó de personal nuevo para llevar a cabo su programa tanto en las áreas como en los distritos. Así, en el año 2017 a cada uno de los diez distritos de la ciudad se le asignó un técnico o técnica responsable

de Democracia Activa, que durante la semana trabaja tres días sobre el terreno y dos desde las oficinas centrales del departamento. Es una figura pensada para reforzar las prácticas participativas/deliberativas desde una perspectiva descentralizada y necesariamente diversa.

Esto ha ido acompañado de un esfuerzo para transmitir al conjunto de la esfera técnica municipal el conocimiento sobre las potencialidades, las formas concretas y los límites de la participación ciudadana. Por ello, desde el año 2018 se programan cursos de cinco días para formar a todo el personal con algún tipo de responsabilidad en participación en las áreas y los distritos. Tras cinco ediciones del mismo, se ha llegado a formar a más de 200 personas. Uno de los ámbitos implicados es el de bibliotecas, para que puedan dar un mejor apoyo a los ciudadanos que quieran participar a través de la plataforma digital.

A. CONTROL DE CALIDAD

Una deliberación de calidad presupone disponer de buena información y análisis precisos sobre actividades, resultados e impactos de las políticas y programas de participación. Hasta ahora había resultado muy difícil evaluar, pues no se seguía ninguna estrategia de capitalización de la experiencia y el conocimiento, y ni siquiera se disponía de indicadores cuantitativos, regulares y fiables, sobre la participación ciudadana de iniciativa municipal. Demasiado a menudo el debate sobre los resultados de tal espacio o cual proceso participativo se basaba únicamente en las percepciones de algunas de las personas implicadas.

El Comité de Democracia Activa asumió el reto de construir un dispositivo de evaluación basado en una amplia batería de indicadores. Desde entonces cada actividad dispone de un protocolo y del instrumental para recoger los datos necesarios. Paralelamente se ha actualizado y mejorado el registro de entidades, elemento imprescindible para poder elaborar buenos mapas de actores y no dejar fuera de un proceso o un órgano participativo a algún actor que sea relevante.

El Reglamento también ha impulsado la creación de una Comisión asesora de los procesos participativos, pensada para garantizar calidad de la participación. Está formada por seis personas externas, de reconocido prestigio y experiencia, y su función es formular recomendaciones y sugerencias sobre las metodologías, las herramientas y los medios a destinar en cada proceso participativo.

B. DERECHO DE AMPARO

Hasta ahora la toma en consideración y la respuesta a la voz de la ciudadanía expresada en órganos o procesos participativos había

dependido casi exclusivamente de la voluntad política del representante político (concejal/a) del ámbito afectado. Pero desde ahora todos los miembros del gobierno están obligados a responder y, en caso de no aceptar las propuestas, deben explicar por qué, y hacerlo dentro de los plazos establecidos oficialmente, de entre dos y tres meses como máximo. Si no se hace, las personas afectadas por la no respuesta pueden presentar recurso al Ayuntamiento y, en su caso, a los tribunales.

En esta línea, el Reglamento ha impulsado la creación de una Comisión de amparo, órgano de carácter consultivo que vela por la efectiva realización de los derechos y obligaciones derivadas de la normativa sobre participación ciudadana. Está integrada en el Consejo de Ciudad, que es el órgano permanente de participación ciudadana más grande y relevante.

10. DIFICULTADES, RETOS Y CUESTIONES ABIERTAS

En Barcelona la democracia deliberativa ha iniciado algunos caminos prometedores. Ciertamente, la forma más habitual de interacción con la ciudadanía sigue siendo presentar la opinión sobre una determinada actuación pública, en forma de queja o de propuesta, para que quede recogida en el correspondiente informe o dictamen. O sea, incidir en procesos de toma de decisiones promovidos desde el propio Ayuntamiento. Pero el nuevo Reglamento impulsa cierta des-gubernamentalización de las prácticas participativas. A partir de ahora el motor institucional ya no será suficiente para activar los canales de participación. Hará falta también la intervención de algún grupo impulsor y/o del Consejo de Ciudad. De esta manera se asume el principio de interacción como regulador básico del sistema, que evita la manipulación y promueve procesos participativos más honestos y eficaces.

Los espacios de gobernanza interna de la participación que se han creado durante estos años, como la mesa de democracia activa, o la de patrimonio ciudadano, también han sembrado una semilla de futuro, que está generando visiones y valores compartidos en el conjunto de la organización. En ámbitos como el urbanismo, la promoción económica o la secretaría general las dificultades son mayores, pero también aquí hay progresos. En conjunto, el nuevo Reglamento reduce los espacios de arbitrariedad institucional y asegura las condiciones para que la ciudadanía pueda deliberar y manifestar su opinión sobre los asuntos públicos de una forma libre y al mismo tiempo efectiva. Se pretende que la participación deje de ser algo que se concede –o no– en función de los intereses coyunturales del gobierno municipal de turno, para convertirse en un derecho que se materializa a través de unos formatos seguros y operativos.

El Ayuntamiento de Barcelona se ha dotado, pues, de un sistema que encarrila la construcción de una política y una gestión municipal verdaderamente deliberativas y participativas. Sin embargo, no será fácil ni inmediato, pues la participación provoca y seguirá provocando tensiones graves. Y es así por varias razones, empezando por la tendencia a la rigidez corporativista en determinadas profesiones –incluida la función pública– o bien la acción de intereses particulares muy bien organizados y dotados de recursos, que prefieren jugar sus cartas fuera de los marcos establecidos por la participación ciudadana, para imponerse a intereses sociales más amplios pero desestructurados.

Las fuerzas anti-participativas nunca podrán ser suprimidas –ni deberían serlo en democracia–, pero sí pueden ser contrarrestadas, en tanto que la ciudad sea capaz de mantener un tejido social vivo y organizado, que empodere a la comunidad y sitúe los intereses colectivos por encima de los particulares. El propio gobierno Colau, en situación de clara minoría en el Consejo municipal, ha logrado algunos avances significativos gracias al apoyo de los movimientos sociales que comparten su agenda (Blanco, Salazar y Bianchi, 2019). El Ayuntamiento de Barcelona tiene por delante el formidable reto de aplicar las herramientas que ha creado de forma coherente y continuada, para conseguir que acaben dando voz a todos los intereses, las visiones y las diversidades de Barcelona.

BIBLIOGRAFÍA

- Ajuntament de Barcelona. (2017a). *Programa de Patrimoni Ciutadà d'ús i gestió comunitàries*. Recuperado de https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociudadana/sites/default/files/documents/comunsurbans_doc_sm.pdf.
- Ajuntament de Barcelona. (2017b). *Reglament de Participació Ciutadana*. Recuperado de https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociudadana/sites/default/files/documents/reglament_participacio_catala.pdf.
- Ajuntament de Barcelona. (2018). *Memòria 2018 de l'Àrea de Drets de Ciutadania, Cultura, Participació i Transparència*. Recuperado de <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/109929/1/memoria%20dcccpt%202017.pdf>.
- Ajuntament de Barcelona. (2019). *Memòria 2017 de l'Àrea de Drets de Ciutadania, Cultura, Participació i Transparència*. Recuperado de <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/113709/1/memoria%20dcccpt%202018.pdf>.
- Blakeley, Georgina. (2005). Local Governance and Local Democracy: The Barcelona Model. *Local Government Studies*, 31(2), 149-165.

- Blanco, Ismael; Salazar, Yunailis y Bianchi, Iolanda. (2019). Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona. *Journal of Urban Affairs*, 42(1), 18-38.
- Canal, Ramón. (2017). ¿Queremos decir lo mismo cuando hablamos de participación? Perspectivas de activistas, técnicos y políticos locales reveladas con metodología Q. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158, 23-40.
- Dryzek, John S. (2010). Rhetoric in Democracy: A Systemic Appreciation. *Political Theory*, 38(3), 319-339.
- Ercan, Selen A. y Hendriks, Carolyn M. (2013). The democratic challenges and potential of localism: insights from deliberative democracy. *Policy Studies*, 34(4), 422-440.
- Elstub, Stephen; Ercan, Selen y Mendonça, Ricardo Fabrino. (2016). Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy. *Critical Policy Studies*, 10(2), 139-151.
- Kurban, Can; Peña-López, Ismael y Haberer, Maria. (2017). What is technopolitics? A conceptual schema for understanding politics in the digital age. *Revista de Internet, Derecho y Política*, 24, 3-20.
- Mansbridge, Jane. (1999). Everyday talk in the deliberative system. En Stephen Macedo. (Ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, (pp. 211-239). Nueva York: Oxford University Press.
- Parés, Marc; Boada, Julia; Canal, Ramón; Hernando, Elías y Martínez, Rubén. (2017). Challenging collaborative urban governance under austerity: how local governments and social organizations deal with housing policy in Catalonia (Spain). *Journal of Urban Affairs*, 39(8), 1.066-1.084.
- Pindado, Fernando y Rebollo, Óscar. (2015). *El debate público*. Barcelona: Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Salvador, Miquel y Ramió, Carles. (2012). El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 53, 165-186.

BUEN GOBIERNO Y TRANSPARENCIA

Marcelo Feijó Martins
y Simone Martins

1. INTRODUCCIÓN

La aplicación de las prácticas de Gobierno Abierto representa un elemento fundamental para fortalecer la democracia en un país y la base de una administración de gestión comprometida con los deseos de la sociedad.

La idea de gobierno abierto se refiere a una nueva visión de la Administración Pública, que promueve proyectos y acciones encaminadas a aumentar la transparencia, combatir la corrupción, fomentar la colaboración y la participación social y el desarrollo de nuevas tecnologías que hagan a los gobiernos más responsables de sus acciones y preparados para satisfacer las demandas de la sociedad. Por lo tanto, gobierno abierto se refiere a un nuevo modelo de interacción política-administrativo que coloca al ciudadano como una prioridad para las políticas públicas y establece valores y principios específicos como estrategias para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas y procesos de modernización administrativa.

Las iniciativas de gobierno abierto tienen como objetivo incluir a los ciudadanos en los foros públicos de toma de decisiones, en el desarrollo y la aplicación de políticas públicas, con el objetivo de profundizar democráticamente, la legitimidad de la acción

pública y la promoción del bienestar social. Se trata, por tanto, de superar paradigmas obsoletos que todavía preponderan en la gestión pública y adoptan nuevos principios que permitan el diálogo permanente con la población, con el fin de escuchar sus demandas, responder a sus preguntas y tomar decisiones centradas en sus necesidades y preferencias.

Los proyectos y experiencias de gobierno abierto pueden y deben utilizarse para inspirar la modernización de la administración pública. La transparencia de los gobiernos, por ejemplo, debe entenderse como un proceso que va más allá de la “digitalización de la burocracia”, la reducción de los procedimientos y la descentralización de los servicios públicos, que representa una plataforma para repensar el papel del Estado en el contexto de un enfoque pro-ciudadanía, a través del cual se construyen espacios de participación y colaboración entre el sector público, la sociedad y el sector privado. Hay muchas ventajas de implementar iniciativas de gobierno abierto, y las principales implican un cambio en el sistema de gobernanza tradicional con un impacto directo en el aumento de la transparencia, la lucha contra la corrupción, el fomento de la participación social, la rendición de cuentas y el desarrollo de nuevas tecnologías de la información. Todo esto hace que los gobiernos sean más responsables, eficientes y colaborativos, y a los ciudadanos, a su vez, más activos, conscientes y participativos. En términos políticos, la adopción de prácticas de gobierno abierto, y el consiguiente vínculo entre la sociedad y los responsables de la toma de decisiones, implica la construcción de la capacidad del gobierno para responder a nuevas ideas, demandas, preferencias y necesidades de los ciudadanos.

2. CONTEXTUALIZACIÓN

La estructura institucional de la democracia representativa tradicional, caracterizada por partidos y representantes, se ha vuelto obsoleta, dando claros signos de agotamiento y superación ante el advenimiento de la era de la información. Este modelo arraigado en las líneas políticas del siglo pasado resulta incapaz de cumplir el papel de la intermediación de las demandas de la sociedad con el Estado. La evolución de la sociedad hacia la sociedad informativa del siglo XXI aumenta la condición del ciudadano para participar en el proceso de toma de decisiones en el ámbito político, sin limitar más la condición de simple representado.

En este nuevo contexto estructural, la democracia es participativa y no solo representativa. Así, la percepción de la relación esencial entre la sociedad y el gobierno evoluciona, a través de la comprensión de los efectos y consecuencias de las acciones y actitudes del gobierno

hacia la sociedad. Temas como los relacionados con la formulación y planificación de políticas públicas, que fueron exclusivamente delineadas por el Estado, por lo tanto, distanciadas de la sociedad y las personas, adquieren nuevas características. La sociedad, poco a poco, ha sido consciente de que es necesario ejercer la ciudadanía e insertarse en la estructura política, porque los temas que la preocupan directamente son tratados, porque afectan sustancialmente la vida de las personas. En este escenario, la demanda participativa de la sociedad gana proyección, que busca influir en las opciones de objetivos, la forma de actuar del gobierno y el posicionamiento de las demandas concretas.

Es posible darse cuenta de que la sociedad comienza a consolidar la noción de exigencia de acción eficiente y consecuente por parte de los gobiernos, dado que la sociedad exige y espera resultados y efectos concretos de las acciones gubernamentales que satisfagan sus aspiraciones y necesidades. En la protuberancia de estas nociones en construcción, se solidifica el requisito de transparencia, participación y control social, información de datos y todos los elementos relacionados con la función de gobierno. Cada vez más, los gobernantes se preocupan por la provisión de cuentas públicas con un mayor grado de concreción y objetividad en la búsqueda de legitimación y apoyo político.

He visto que los nuevos tiempos son de interrelación e interconexión, de una relación de comunicación abierta y cooperativa entre el Estado y la sociedad. En este panorama, le conviene al gobierno servir como instrumento de este diálogo, alimentándose de los elementos recogidos en él para problematizar las demandas colocadas y formular soluciones basadas en el consenso. Su legitimidad tendrá lugar a través del diálogo y el compromiso, generando así la capacidad de responder satisfactoriamente a la sociedad. En resumen, esta es la funcionalidad, que debe entenderse como una capacidad real para producir resultados concretos y eficaces para la resolución de problemas, y también es la capacidad real de cambiar, ajustar y conciliar medios e instrumentos materiales y teóricos como herramienta para la actividad de gestión pública. Esta es la noción embrionaria de buen gobierno.

El proceso de gobernar en el contexto del buen gobierno significa dirigir, dirigir el proceso político, con miras a identificar las demandas en el amplio espectro de la población, promoviendo la cultura del consenso en la relación entre el Estado y la sociedad civil. Las acciones y proyectos gubernamentales deben incluir la pluralidad de la sociedad, buscando lograr la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, y el compromiso del gobierno con la transparencia y la

provisión objetiva y clara de las cuentas públicas es necesario en su totalidad. También requiere la preservación de la amplia garantía de los derechos de ciudadanía, con el fin de legitimar todas las acciones del gobierno.

Un buen gobierno implica un equilibrio entre las acciones que comprenden el proceso de demandas, logros y la disponibilidad de recursos, buscando la eficiencia del proceso para lograr la optimización de los resultados deseados en el escenario de sus posibilidades y disponibilidades. También incluye actuar con responsabilidad en sus relaciones y diálogos con la sociedad, guiados por la conducta ética, la prudencia y el discernimiento para la alteración y corrección de las direcciones de las acciones gubernamentales siempre que sea necesario. El buen gobierno también contribuye a acciones eficaces para fortalecer la democracia y la ciudadanía, promoviendo y garantizando los derechos fundamentales y sociales de la persona humana. Es deber del Estado integrar al ciudadano en la vida en la sociedad, proporcionando bienes y servicios, así como la aplicación de políticas públicas encaminadas a lograr el bienestar social y la garantía de la vida digna a la población.

La concepción del buen gobierno, por lo tanto, está asociada con la capacidad de los gobiernos para desarrollar su papel en la dimensión funcional, produciendo efectos sobre la dimensión humana. Con este fin, tiendo a los estándares de ética aceptables por la sociedad y preservando la naturaleza de los acuerdos cosidos en la arena política, democráticamente contruidos, debido a los procesos de discusión, debate, convicción y adhesión, lo que se traduce en resultados concretos en la vida de las personas.

3. ORÍGENES DE LA IDEA DE UN BUEN GOBIERNO O GOBIERNO ABIERTO

Los primeros indicios de buen gobierno o gobierno abierto se remontan al siglo XVIII, cuando surgieron los primeros instrumentos jurídicos que buscaban establecer gobiernos más abiertos. En Suecia, a través de una legislación que garantiza el derecho de acceso a la información gubernamental, y en los Estados Unidos, la garantía de la libertad de prensa, que más tarde se produce también en Francia (Wikipedia, 2019). Sin embargo, fue a partir del siglo XX que el tema comenzó a impulsar el aire en los países democráticos, lo que comenzó a elaborar un conjunto de leyes que garantizaba el derecho a la información pública.

Desde las últimas décadas del siglo XX, se han celebrado varios debates sobre la necesidad de cambiar el modelo de relación entre el gobierno y la sociedad dentro de la administración pública de varios

países. Los debates buscaban no solo estimular la creación de un entorno favorable a la construcción de una nueva cultura política, basada en la colaboración y el trabajo conjunto entre los ciudadanos y el Estado, sino también promover el desarrollo de formas y herramientas de gestión más participativas. A partir de estas ideas, se fortaleció la comprensión sobre la concepción del gobierno abierto (PLANO, 2019).

En 2009, con la publicación de la Declaración de Transparencia y Gobierno Abierto, por la administración de la administración de Barack Obama en los Estados Unidos, el tema ganó destaca por su carácter innovador. El tiempo que, en principio, promovería la eficiencia y eficacia de las acciones gubernamentales mediante la colaboración y la participación ciudadana y el control impulsado por la transparencia de las cuentas públicas (PLANO, 2019).

A partir de 2011, con la creación del órgano de la *Asociación de Gobierno Abierto* (OGP), que cuenta con la participación de 75 países, el tema entra definitivamente en la agenda política internacional. Brasil es miembro de la OGP y fue uno de los 8 países cofundadores de este organismo internacional (OGP, 2019).

En opinión de la mayoría de los autores, el tema “buen gobierno” o “gobierno abierto” se asocia con el diálogo constante entre la sociedad y el Poder Público, con el fin de subsidiar y legitimar las decisiones en el ámbito público (Calderón y Lorenzo, 2010); la colaboración y participación de la sociedad con el fin de producir soluciones creativas e innovadoras para cuestiones que afectan directamente a la vida de las personas (Noveck, 2010); democracia y la garantía de los derechos fundamentales, sociales y de ciudadanía (Ramirez-Alujas, 2012). La Organización de Estados Americanos (OEA) entiende que el gobierno abierto o el buen gobierno es el que trabaja para promover la participación y colaboración de la sociedad en los foros públicos de deliberación, la transparencia de los actos gubernamentales y la facilidad de acceso a la información y los datos públicos. El tema sigue en proceso de construcción y, según Calderón y Lorenzo (2010), en plena expansión y redefinición permanente.

4. EL CONCEPTO DE GOBIERNO ABIERTO DENTRO DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

El desempeño de las organizaciones internacionales también fue de gran importancia en la difusión de la idea de gobierno abierto o buen gobierno, ya que difunden los preceptos de una nueva agenda que se configura como “innovadora” para la administración pública. Además de su desempeño en la difusión del tema, las organizaciones internacionales también actúan de manera integrada en la organización de

conferencias, cursos, eventos, publicaciones y diversas otras actividades en varios países, incluyendo latinoamericanos.

La Asociación de Gobierno Abierto es uno de los organismos internacionales importantes destinados a difundir y fomentar las prácticas gubernamentales a nivel mundial relacionadas con la transparencia gubernamental, el acceso a la información pública y la participación social. Los compromisos asumidos por los países que componen la OGP deben seguir los cuatro principios definidos por el organismo: transparencia, participación ciudadana, rendición de *cuentas* y tecnología, e innovación. Estos principios tienen por objeto proporcionar información y datos, promover la participación social, el control social y ampliar el acceso a las nuevas tecnologías de la información. Para formar parte de la OGP, los países participantes avalan una Declaración de Principios y presentan Planes de Acción Nacionales, comprometiéndose a adoptar medidas concretas para fortalecer la transparencia de la información y los actos gubernamentales, combatir la corrupción, fomentar la participación ciudadana, la gestión de los recursos públicos, la integridad en los sectores público y privado, entre otros objetivos (OGP, 2019).

Los países que cumplan los criterios mínimos requeridos por el organismo pueden ingresar a la OGP solo a los países que cumplan con los criterios mínimos requeridos por el organismo. Estos requisitos de elegibilidad se refieren a la transparencia fiscal, el acceso a la información, la participación ciudadana y la divulgación de declaraciones de propiedad por parte de las autoridades. Los planes de acción nacionales duran hasta dos años. Durante este período, los gobiernos deben publicar anualmente un balance sobre la aplicación de los compromisos contraídos. El proceso de elaboración de los planes debe prever la participación de la sociedad civil, ya que una de los principios de la OGP es la participación ciudadana (OGP, 2019).

Los países también son evaluados por el Mecanismo Independiente de Informes (IRM). Este mecanismo se aplica principalmente mediante la publicación de informes de evaluación semestrales independientes para cada gobierno participante de OGP. Cada informe evalúa la aplicación de los planes de acción y la evolución de los principios del gobierno abierto, así como la presentación de recomendaciones técnicas. La OGP tiene un Comité Directivo, compuesto por representantes del gobierno y la sociedad civil. La Asociación también tiene tres subcomités: “Gobernanza y Liderazgo”, “Aprendizaje y Apoyo entre Pares” y “Criterios y Normas” (OGP, 2019).

La Organización de Estados Americanos, presente en toda América Latina, ha publicado artículos sobre el tema, que cubren su importancia en el contexto municipal, así como otros que promueven

discusiones sobre su importancia como un nuevo paradigma para la administración pública en diversos niveles de gobierno. La OEA también creó el programa llamado *Beca OEA de Gobierno Abierto en las Américas*. El programa busca fortalecer las prácticas de gobierno abierto en las administraciones públicas, especialmente las relacionadas con la transparencia, la colaboración multisectorial, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Sin embargo, el programa tiene como objetivo una gobernanza más democrática, creando medios para la formación de jóvenes líderes en la administración pública, la sociedad civil y el sector privado, que sean capaces de promover las transformaciones necesarias para lograr mejoras en los servicios públicos y la calidad de vida de los ciudadanos (OEA, 2019).

También es importante fortalecer el tema del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que es un organismo internacional con gran influencia en América Latina. El BID, además de brindar apoyo financiero y técnico a los países, promueve la difusión de ideas y conceptos que promuevan innovaciones para la gestión pública, haciéndolos más eficientes. En este escenario, la agenda de gobierno abierto ha ganado espacio, considerando que tiene como objetivo fomentar la mejora de la calidad de los servicios y modernizar, a través de una mayor eficiencia, la gestión pública. El BID ha apoyado publicaciones que abordan las dificultades y desafíos de la agenda de gobierno abierto para América Latina. En 2014, el organismo promovió el evento “Primer Diálogo Regional de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe” con el fin de promover el debate sobre la mejora de la calidad de los servicios públicos a través de la transparencia, el uso de la información y los datos y la participación social. Y en 2016, el BID presentó un segundo análisis de los avances en la agenda de gobierno abierto en América Latina (BID, 2019).

Otro organismo importante que apoya el tema del buen gobierno es la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que también impulsa la difusión del concepto en la región. Para CEPAL, el concepto establece una nueva relación entre el Estado y la sociedad, pose trata de aumentar la gestión pública con preceptos como la transparencia, la participación social, los datos abiertos y la rendición de cuentas, que sumará valores relacionados con la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas. Al igual que otros órganos, la CEPAL también reunió textos sobre el tema para publicaciones, produciendo unas guías bibliográficas de publicaciones donde se compilaron las principales organizaciones internacionales. La CEPAL lleva a cabo cursos desde 2013 para la difusión del concepto de gobierno abierto en América Latina (CEPAL, 2019).

Por último, se enumera la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que desarrolla la labor de fortalecimiento y difusión del tema del gobierno abierto en asociación con la OGP, y con el que comparte los principios conceptuales del gobierno abierto, sin embargo, añade otros: compromiso cívico, redes sociales, datos abiertos y desarrollo local. La OCDE es una organización internacional cuya misión es desarrollar mejores políticas para una vida mejor. Su objetivo es promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar de la sociedad (OCDE, 2019).

Las organizaciones internacionales desempeñan el papel de los organismos de radiodifusión de modelos de políticas públicas bien evaluados, los conocimientos generados en torno al concepto y las prácticas de gobierno abierto, así como en la promoción de eventos dirigidos al debate y discusión de formas más eficientes e innovadoras de gestión pública. Al mismo tiempo, forman importantes redes que contribuyen en diferentes formas de propagación de la agenda, ya sea en la producción o difusión de materiales, o para sus acciones regionales como agentes multiplicadores y promotores.

5. INICIATIVAS Y EXPERIENCIAS DE GOBIERNO ABIERTO EN BRASIL

En 2019, El Brasil se postuló para formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y tuvo la iniciativa de adherirse a la recomendación de gobierno abierto de la Organización. El país ha servido como ejemplo para América Latina y el Caribe en iniciativas de gobierno abierto, trabaja arduamente para fortalecer sus principios y prácticas y, sobre la base de ellos, avanzar hacia la construcción de un Estado más abierto.

Según la Contraloría General de la Unión (CGU), cuatro pilares definen Gobierno Abierto. La transparencia, como herramienta importante dentro del gobierno abierto de los datos, la participación social, como fuente impulsora del concepto de gobierno abierto, la capacidad de respuesta, dar respuestas a las demandas y no ser inerte a la información que llega al gobierno, y finalmente la innovación, creando mecanismos que permitan alcanzar el concepto de gobierno abierto en su plenitud. Para una cultura de gobernanza pública debe haber la promoción de estos pilares como una forma de generar y gestionar las políticas públicas de manera eficiente e innovadora (CGU, 2018).

Y hoy en Brasil, usted tiene un plan de acción, que es un compromiso concreto, que trabaja con mecanismos de cooperación internacional, intercambio de experiencias, con evaluación independiente del

propio OGP, que verifica si estos compromisos que se han asumido se están cumpliendo a satisfacción.

Desde 2011, el gobierno federal brasileño ha estado desarrollando su Plan de Acción con la participación de la sociedad civil. Los planes hechos internamente en el país son ya los compromisos de gobierno abierto asumidos por Brasil con la OGP en el momento de su creación. Para el Plan de Acción 2019-2020, los temas seleccionados fueron: ciencia abierta; transparencia de la tierra; transparencia legislativa; control social en la región Mariana/MG; datos abiertos; acceso a la información; clima; satisfacción de los usuarios con el transporte; recursos hídricos; gobierno abierto y estados, y municipios (CGU, 2018).

En la práctica, existen buenas experiencias, con el campo de acceso a la información, donde surgieron varias propuestas de mejoras de la sociedad, que determinaron varias modificaciones en la e-SIC, sistema electrónico de información al ciudadano que permite a cualquier persona, física o jurídica, reenviar solicitudes de acceso a la información, monitorear el plazo y recibir la respuesta de la solicitud enviada a las agencias y entidades del gobierno federal. Una de las innovaciones es el tratamiento reservado al secreto de la identidad de las personas que hacen una queja o buscan información para denunciar. En este caso, el ciudadano tendrá la protección de su identidad durante cien años, prevista en la Ley de Acceso a la Información (CGU, 2018).

Otra experiencia satisfactoria es el QEDu, un portal desarrollado por la sociedad civil para monitorear el nivel de calidad del aprendizaje escolar en las instituciones educativas públicas, y que tuvo la participación del gobierno en la apertura de datos para posibles mejoras en el campo de las políticas educativas (CGU, 2018).

También en el área de Educación, se puede mencionar la experiencia de Finanzas Estudiantiles (FIES), que de diversa información de la sociedad llevó al gobierno a cambiar el programa, revisando y limitando la cantidad a financiar por el estudiante con ingresos familiares de hasta dos salarios mínimos y medio. Del mismo modo, la reducción de las tasas de interés del programa de financiación, además de otras acciones importantes para el desarrollo de esta política pública (Lavinias y Gentil, 2018). Este cambio realmente favorece a la población que necesita financiación estudiantil. Cuando la sociedad civil actúa a partir de la transparencia de los datos, puede identificar muy bien los problemas y promover mejoras.

Todavía se espera pronto, dentro del campo de acceso a la información, según la CGU (2018), la unión de plataformas e-SIC y e-OUV, que son sistemas del gobierno federal para servir al

ciudadano y que tendrán en un solo lugar la posibilidad de solicitar acceso a la información y/ o hacer cualquier manifestación (queja, reclamo, elogio o sugerencia).

La Oficina Digital es una de las experiencias de gobierno abierto más exitosas en América Latina, según *Red Gobierno Abierto* (Institución que desarrolla iniciativas en varios países y reúne a investigadores de renombre mundial sobre el tema) de Argentina. La iniciativa fue la ganadora del premio *Gobierno Abierto* de la revista digital *Puntogov* y *Asaec* (Asociación Argentina de Estudios Canadienses), en 2013, cuando compitió con otras 55 iniciativas del continente americano (Díaz Rato, 2013).

El Gobierno del estado de Rio Grande do Sul implementó el proyecto, que busco establecer una dinámica renovadora de la administración pública estatal, abriendo y acercándose al Poder Público con las aspiraciones de la sociedad, en las palabras del ex secretario general del gobierno del estado, Vinicius Wu. Propuso una reflexión sobre el futuro de la democracia, de la crisis de representación y del malestar con el que la sociedad civil percibe la política (Díaz Rato, 2013).

Uno de los principales retos para las autoridades públicas de todo el mundo es la apertura de las estructuras estatales para controlar la sociedad, proporcionando la renovación de las prácticas democráticas apoyadas por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Según Díaz Rato (2013):

La Oficina Digital es un canal de participación y diálogo con la sociedad civil directamente vinculado a la figura del Gobernador del Estado. El diseño del proyecto fue acompañado por una amplia investigación que analizó iniciativas de Brasil y el extranjero. A partir de ejemplos de democracia en el mundo digital de países como Alemania y Estados Unidos, ha sido posible crear un conjunto único de mecanismos de participación. A través de herramientas de e-democracia en línea, se ofrecen formas mejoradas de consultas públicas digitales para formular políticas públicas, a partir de metodologías de *crowdsourcing*. La Oficina Digital también ofrece la posibilidad de influencia en el establecimiento de la agenda del Gobierno, donde las cuestiones se incluyen en el orden del día y se abordan internamente en la administración estatal.

Por ejemplo, la Oficina Digital puede ser un poderoso instrumento de monitoreo de obras públicas; ya ha hecho realidad un aumento del 166% en la cantidad transferida a los municipios gauchos para la inversión en el programa de Atención Primaria de Salud; reguló el aumento del descuento del Impuesto sobre la Propiedad

de Vehículos Auto Motor (IPVA) para conductores que no cometen infracciones de tráfico y otros. Por lo tanto, la iniciativa es abrir los datos, promover la transparencia, fomentar la participación y desarrollar nuevas herramientas tecnológicas, demostrar el interés efectivo del Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul en la promoción del gobierno abierto.

La política de gobierno abierto en Brasil ha producido buenas iniciativas y experiencias, conscientes del deber de abrir los datos cada vez más responsablemente, y que la democracia más amplia del gobierno abierto necesita, en sus decisiones, participación social, porque sin ella no hay un concepto amplio o completo de gobierno abierto.

6. INICIATIVAS Y EXPERIENCIAS DE GOBIERNO ABIERTO EN AMÉRICA LATINA

En esta sección, buscamos presentar algunas iniciativas y experiencias destacadas en América Latina de diferentes países. Las iniciativas fueron distinguidas y reconocidas a través del premio *Gobierno Abierto* promovido por la revista digital *Puntogov* y *Asaec*.

El Sistema de Información Turística (SIET) fue diseñado e implementado para consolidar el proceso de gestión de la información y conocimiento del sector turístico, con el objetivo de optimizar la eficiencia en los procesos de planificación, gestión y toma de decisiones, con el fin de mejorar un modelo de desarrollo turístico inclusivo, equitativo y nacional. Un sistema generado por áreas interinstitucionales colaborativas, que incluye diferentes niveles de gobierno en Argentina, así como universidades, empresas y asociaciones vinculadas al sector. Todos ellos son simultáneamente receptores y promotores de informaciones para el SIET. Así, se institucionaliza la participación de los diversos actores vinculados a la actividad turística, generando espacios conjuntos, colaborativos y transversales, de gestión del conocimiento, así como una base de conocimiento común. La plataforma fue desarrollada sobre una base de software libre, lo que facilita su interacción con otros sistemas de información (Díaz Rato, 2013).

En Argentina, el sector turístico está llamado a desempeñar un papel estratégico en la incorporación de principios de gobierno abierto. A este respecto, el proyecto SIET tuvo que reconocer que este proceso requiere un compromiso permanente y sostenible. Sobre todo, al considerar el turismo como vector de desarrollo territorial, como se ha indicado anteriormente, el sector tiene prioridad en las políticas públicas. Esta relevancia no solo se basa en los significados atribuidos a su naturaleza, sino que se debe principalmente a las relaciones socialmente establecidas de su dinámica, que determinan

su capacidad para fortalecer las economías regionales y, al mismo tiempo, distribuir por igual los beneficios económicos generados por la actividad.

En Chile se desarrolló el Portal Gobierno Abierto, que es un espacio virtual construido con el objetivo de integrar las múltiples iniciativas de transparencia, participación y colaboración que ofrece el Estado de Chile a sus ciudadanos. El portal busca facilitar el acceso de la sociedad a los espacios públicos establecidos. Las directrices que definen el Portal Gobierno Abierto son la entrega activa y dinámica de información, escuchando preguntas y demandas de los ciudadanos y el establecimiento de canales destinados a involucrar y participar conjuntamente en el gobierno y la sociedad (Díaz Rato, 2013).

La ejecución de este proyecto se llevó a cabo sobre la base de las directrices de la presidencia de gobierno abierto, que tiene como objetivo consolidar el compromiso del gobierno, dando impulso a un gobierno más abierto, transparente y participativo. La iniciativa está relacionada con la comunidad en general, con el fin de abrir un canal permanente de participación e información para todos los chilenos, creando un espacio donde las perspectivas que antes no habían tenido lugar encuentran bienvenida en esta nueva plataforma, que da lugar a un cambio en la relación entre Estado y ciudadanos.

A este respecto, es importante señalar que, ante el Portal Gobierno Abierto, no había ninguna iniciativa para reunir transparencia, participación e información para los ciudadanos en un solo lugar. El alcance de este proyecto se refiere a la promoción de un Estado transparente y participativo, donde el gobierno y los ciudadanos colaboran en el desarrollo colectivo de soluciones a problemas y cuestiones de interés público que pueden tener un impacto significativo para diversas comunidades.

Urna de Cristal es una iniciativa del gobierno colombiano para aprovechar la participación y la transparencia en el gobierno, a través de una plataforma multicanal, en la que se integran redes de comunicación en línea (sitio Web y perfiles de redes sociales) y redes tradicionales (radio y televisión). El proyecto trae la posibilidad de una mayor participación de los ciudadanos colombianos en la interacción con el gobierno nacional, desde el conocimiento de los proyectos por parte de la población y la participación y colaboración efectiva de la sociedad en el diseño y formulación de políticas públicas (Díaz Rato, 2013).

La iniciativa ya ha logrado consolidar una red de enlaces con entidades colombianas de carácter nacional y con canales de información e interacción que le permitan tener un alcance potencial de 20 millones de personas. Además, gracias a sus acciones,

se recibieron alrededor de 16.000 preguntas de la población sobre cuestiones gubernamentales específicas, se siguieron 30 acuerdos de Prosperidad u ejercicios de participación ciudadana en las regiones, y se realizó un proceso de consulta ciudadana a gran escala para agilizar las formalidades del Estado colombiano, lo que finalmente condujo a la sanción del Decreto 19 de 2012, que eliminó y simplificó varios procedimientos.

El gobierno peruano expresó su voluntad de formar parte de la iniciativa denominada “Sociedad de Gobierno Abierto”, creando para ello la “Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente” para supervisar la aplicación del Plan de Acción Gubernamental, que está vinculado a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). En este contexto, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo desarrolló la iniciativa llamada *Ventanilla de Promoción de Empleo* (VUPE), que es una estrategia nacional de inserción en el trabajo que permite la integración y armonización de servicios para promover el empleo, la empleabilidad y el emprendimiento. Así, la VUPE es la unión articulada de los servicios de promoción y generación de empleo y empleabilidad del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que reunió en un solo espacio el concepto de ventanilla única, de forma estandarizada y que responde a la dinámica del mercado laboral de las regiones. Corresponde a esta iniciativa coordinar becas, asesor aéreo en la búsqueda de empleo e información sobre el mercado laboral, servicio de orientación e información profesional, así como, certificado único de trabajo emitir. VUPE cuenta con el apoyo del gobierno nacional, regional y local, cuya sinergia es aumentar los servicios ofrecidos a la población, incluidos los servicios de información del mercado laboral, la formación profesional, la creación de empleo y la asistencia técnica para el emprendimiento, constituyendo una importante herramienta para mejorar la empleabilidad de la población (Díaz Rato, 2013).

El desarrollo y la implantación de la plataforma tecnológica informo-o es también un hito de inversión, ya que no verticaliza el proyecto VUPE, sino que permitirá implementar soluciones tan importantes como en el futuro, que serán basadas en plataformas, que es una economía para proyectos futuros.

Las experiencias de gobierno abierto siguen siendo pequeñas medidas adoptadas en una larga caminata que se cubrirá en el campo de la gestión pública. Las iniciativas no pondrán fin, por horas, a las desigualdades, a socializar los medios de producción, ni a transformar a los países en desarrollo en países desarrollados, sino que pueden desencadenar el deseo de actuar sobre la realidad y convertirla, aunque sea lentamente, en una sociedad más justa e igualitaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Gobierno Abierto. OGP. (2019). *Acerca de la Asociación de Gobierno Abierto*. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/about/>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. BID. (2019). *Acerca del BID*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/perspectiva-general>.
- Calderón, César y Lorenzo, Sebastián. (Coords.), (2010). *Open Government: gobierno abierto*. Jaén: Algón Editores.
- Comisión Económica para América Latina. CEPAL. (2019). *Sobre la CEPAL*. Recuperado de <https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>.
- Contraloría General de la Unión. CGU. (2018, 27 de noviembre). *CGU presidirá la red de gobierno abierto de la OCDE en América Latina y el Caribe el 28 de noviembre*. Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/11/cgu-presidira-rede-da-ocde-sobre-governo-aberto-na-america-latina-e-caribe>.
- Díaz Rato, Sabrina. (2013). *Iniciativas de gobierno abierto en las Américas*. Buenos Aires: Teseo, e-book.
- Lavinas, Lena y Gentil, Denise L. (2018). Brasil anos 2000 A política social sob regência da financeirização. *Novos Estudos*, 37(2), 191-211.
- Noveck, Beth Simone. (2010). *Gobierno de Wiki: Cómo la tecnología puede hacer que el gobierno sea mejor, la democracia más fuerte y los ciudadanos más poderosos*. Washington: Brookings Institution.
- Organización de Estados Americanos. OEA. (2019). *Fellowship OEA de Gobierno Abierto en las Américas*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/opengovfellowship/>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. OCDE. (2019). Recuperado de <http://www.oecd.org/>.
- Plan de Acción Nacional en Gobierno Abierto. PLANO. (2019). Recuperado de http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-nacional_portugues.pdf.
- Ramírez-Alujas, Álvaro Vicente. (2012). Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era La pregunta? *Dialnet Plus*, 12, 14-22. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>.
- Wikipedia (2019). *Gobierno Abierto*. Recuperado de https://en.wikipedia.org/wiki/open_government.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y CONTROL SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Débora Gonzaga Martin
y Marco Aurélio Marques Ferreira

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo, primeramente, será abordado el concepto de Democracia Participativa y sus fundamentos, diferenciándolo también del de Democracia Deliberativa, que algunas veces son usados equivocadamente. Posteriormente, abarcará el origen de la participación y del control social, especificando también sus conceptos. Además, presentará el papel de la participación y del control social en el contexto brasileño, demostrando los diversos instrumentos utilizados en Brasil. En la próxima sección serán explicados los factores que influyen los niveles de participación y de control social, que pueden ser económicos, sociales, demográficos o políticos. Finalmente, será abordada la importancia del control social en las Políticas Públicas, y serán presentadas las consideraciones finales del capítulo.

2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Hay dos maneras de percibir la democracia, la primera es con la mirada de la ingenuidad, que nos haría admitir un régimen de evolución lineal en el que el poder proviene del pueblo y para el pueblo. En esta perspectiva, que incluso es dominante, uno de los diccionarios más prestigiados de Brasil presenta el significado de democracia a partir

de una sentencia: es el “gobierno en el que el poder es ejercido por el pueblo” (Dicionário Aurélio, 2019; traducción nuestra).

Y la segunda manera es verla con las lentes multifocales de la crítica, de la dualidad y del recelo vigilante. Esa segunda perspectiva permitiría identificar las dimensiones que la componen, admitiendo su fragilidad, además de revelar las múltiples capas que le dan forma. En esta perspectiva, se admite también que en ningún gobierno que se declara democrático, de hecho, el pueblo gobierna, y en muchos de ellos se discute el uso del poder contra el pueblo y no a su favor.

Eso nos lleva a admitir, mientras estudiamos el asunto, que existe un abismo entre la democracia utópica y la realidad democrática. Nos incentiva a descubrir los progresos evolutivos del tema y a ofrecer recursos analíticos para comprender, en los insurgentes movimientos populares de la historia reciente y de la Primavera árabe en Medio Oriente y norte de África, a los levantes de América Latina, la búsqueda por algo que pensábamos ya poseer.

Como subrayado por Bobbio (1986) la democracia no disfruta en el mundo de muy buena salud, pero jamás la ha disfrutado y no por eso está cerca del túmulo. Para un régimen democrático, el estar en transformación es su estado natural: la democracia es dinámica. Estático es el despotismo que es siempre igual a sí mismo.

En esa dirección, Beçak (2013) enfatiza que, aunque la democracia se haya vuelto omnipresente en el mundo, constituyendo un tipo de idea que parece que se autoimpuso por su propia fuerza, se percibe, por otro lado, que su evolución fue muy lenta y, de alguna manera, reciente¹.

Así que, comprender su evolución es el único camino para mejorar sus procesos y para apreciar y criticar sus formas actuales, como también las modernas herramientas populares para su ejercicio.

La Democracia Participativa surge de la crisis de legitimidad de la Democracia representativa, a finales del siglo XX (De Sousa Santos, 2002; Gaspardo, 2018). La Democracia Participativa, según Arendt (2005), presupone la coparticipación de ciudadanos en la esfera pública. Ese tipo de democracia, con respecto a su arquitectura institucional puede ser de baja y alta intensidad. Baja, cuando la participación sucede apenas en el momento de decisión, y alta, cuando abarca la formulación de la agenda y la monitorización de decisiones (Marquetti, Schonerwald da Silva y Campbell, 2012).

La Democracia Participativa presupone cuatro fundamentos, según Gaspardo (2018, p. 73; traducción nuestra): “1) la inclusión de

1 El autor basa sus argumentos en las obras de Sartori (1988a; 1988b) y Tilly (2010).

actores históricamente excluidos de las decisiones políticas; 2) el carácter deliberativo de la participación; 3) el papel pedagógico de la participación; y 4) la pluralidad de diseños institucionales”.

En cuanto al primer fundamento es necesaria la ampliación de espacios de participación para actores más débiles, sean ellos por factores sociales, políticos o económicos. El segundo se refiere a la participación más allá de la inclusión de actores, pero principalmente como un proceso de deliberación en el debate, donde puede haber conversión de opiniones (Marquetti, Schonerwald da Silva y Campbell, 2012; Avritzer, 2007). El tercer fundamento considera la utilidad pedagógica, cualificando la participación para que los actores perfeccionen sus capacidades de juicio. Por último, el cuarto se refiere a la diversidad de diseños institucionales presentes para la experiencia participativa, muchas veces, resultantes de la propia sociedad y no de medios científicos y tecnócratas (Pateman, 1992; Gaspardo, 2018).

Además, se hace importante diferenciar la democracia participativa de la democracia deliberativa, que algunas veces son usadas de manera equivocada.

La relación entre la democracia participativa y la democracia deliberativa “puede explicarse como la relación entre el todo y la parte, en el sentido de que lo deliberativo no es más que un aspecto de lo participativo” (De La Fuente, 2010, pp. 94-95). Es decir, la democracia participativa es más amplia, pues incluye los instrumentos deliberativos que ponen al ciudadano en el papel de codecisor en todos los momentos de la decisión política, diferente de la democracia deliberativa que recurre al ciudadano solo para una reflexión anterior a la toma de decisión (De La Fuente, 2010).

Todavía en ese contexto, la Democracia Representativa y la Democracia Participativa pueden ser complementarias o coexistentes. Complementarias, cuando el gobierno reconoce que la participación social puede sustituir parte de las acciones representativas y de deliberación. Coexistente, cuando los dos modelos conviven en niveles diferentes (la representativa en el nivel nacional y la participativa en el nivel local) (De Sousa Santos y Avritzer, 2002). Por lo tanto, para la Democracia Participativa es necesario que haya una implicación de la sociedad en las acciones gubernamentales, o sea, una implicación pública.

Según la United Nations Environment Programme - UNEP (1996) hay tres niveles de implicación pública: información, consulta y participación. La información está compuesta solamente por una vía: del concesor al ciudadano. La consulta se realiza en dos vías, de las autoridades al ciudadano y viceversa. Por último, la participación es un medio voluntario en el que los ciudadanos discuten,

negocian y fiscalizan la toma de decisión y gestión del proyecto con los concesores. En esa fase se requiere una mayor implicación en la toma de decisiones (World Bank, 1993). Así, la participación y el control social pueden ser considerados importantes instrumentos de la Democracia Participativa.

3. PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

La participación se origina en diversos contextos: en los manuales de las agencias internacionales de cooperación, en programas de reforma del Estado y políticas descentralizadoras, y en gobiernos locales que usan la participación como medio de innovación. Surgió principalmente a través de movimientos de reivindicación, como los asociados a la discusión de los trabajadores rurales sin tierra, a la administración de políticas urbanas y a la educación popular (Milani, 2008).

Desde 1960, la participación social ha sido discutida, pero, todavía es ausente una definición unánime entre los estudios (UNEP, 1996; Piškur et al., 2014). Se pueden encontrar, por lo tanto, diferentes terminologías para el concepto de participación. Entre esas terminologías se pueden destacar la participación ciudadana, la participación política, la participación democrática, la participación social y la participación popular. De manera que los autores las usan muchas veces como sinónimos.

Mediante la participación social se puede encontrar lo que se denomina Control Social, que está íntimamente relacionado al vínculo entre el Estado y la sociedad, reconocido en diversas cartas constitucionales. En las ciencias sociales, el término posee tres diferentes interpretaciones. La primera surgió en la sociología, en el siglo XIX, que se refiere al control del Estado sobre la Sociedad, primordial para el orden social. La segunda, usada por la teoría social crítica, en el siglo XX, se refiere a las dominaciones de clases. Y la nueva interpretación surgió en la década de los 90, a partir de investigaciones sobre organizaciones y movimientos sociales, como también de la participación de los ciudadanos en las diversas fases de políticas públicas, utilizando como base la nueva gestión pública (Da Cruz Silva, 2016).

El término Control Social aquí utilizado se trata del “ejercicio de un derecho ciudadano, (...) orientado a vigilar el curso de los asuntos públicos en general, y en particular, a monitorear y fiscalizar y generar cambios, si es necesario, en la gestión del Estado derivada del desempeño de los políticos y/o los funcionarios o gestores públicos” (García Ojeda, 2011, p. 131).

En el control social los ciudadanos representan un papel principal y exigen de los agentes, prestadores de servicios públicos, acciones condecuentes con los servicios necesarios, es decir, “la sociedad

se convierte en sujeto de la acción y el Estado en objeto de las transformaciones” (De Cássia Chió Serra y Carneiro, 2012, p. 5; traducción nuestra).

4. PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL EN BRASIL

El contexto histórico de la participación social en Brasil se inicia en la movilización de la sociedad ante la dictadura militar, utilizando como referencia la Teología de la Liberación, y la Educación Popular de Paulo Freire. Se realizaron procesos educativos junto a grupos de la sociedad con el objetivo de generar la conciencia ciudadana. Más allá de los sujetos políticos (ONG, movimientos sociales y sindicatos), el ala progresista de la Iglesia Católica, por medio de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB), apalancó las experiencias participativas de las décadas de 1970 y 1980. Las CEB indujeron la unión de trabajadores en sindicatos, la creación del Partido de los Trabajadores (PT) y la formación de asociaciones de desarrollo y de defensa de derechos. Paralelo a esos acontecimientos, surgieron en los centros urbanos asociaciones de moradores y de barrios para reclamar por servicios públicos, como agua, saneamiento básico, transporte, escuela y salud (Ciconello, 2008).

Pero, es a partir de la Constitución de 1988 que el compromiso ciudadano y el control social se vuelven elementos centrales en Brasil, estimulando la participación ciudadana en varios momentos: en las decisiones de políticas públicas; en la participación directa del pueblo en asuntos de salud, seguridad social, asistencia pública, niños y adolescentes, y educación. Además, con el Estado Democrático de Derecho, el sistema político concede al pueblo el derecho de participación en el proceso de elaboración de la voluntad pública (Milani, 2008; Peixoto Santos Mendes et al., 2009). O sea, fue a partir de la Constitución Ciudadana que se manifestaron las principales experiencias de Democracia Participativa en Brasil (Gaspardo, 2018).

Abramovay, Magalhães y Schroder (2010) revelan que, en el contexto brasileño, la salud, la educación y la gestión ambiental son los campos que más se abordan en trabajos que ven esperanzas en el compromiso ciudadano como un medio para impulsar la gestión pública en América Latina.

En Brasil, ese tipo de participación y control puede suceder de diferentes modos: en el auxilio a la gestión, como en comités, consejos gestores de deliberación, presupuestos participativos y a través del control de la administración; por ejemplo, canales de Escucha al ciudadano, canales consultivos, audiencias públicas, denuncias y representaciones (De Cássia Chió Serra y Carneiro, 2012; Magalhães Gomes, 2015).

Las instituciones participativas en los municipios brasileños, que son instrumentos de participación legales, auxilian en esa implicación corriente del ciudadano con las acciones públicas. De manera que estos hechos pueden ser de forma directa o por representaciones. En la participación directa individual se encuentran las investigaciones de satisfacción; los servicios que reciben peticiones, sugerencias o reclamos por teléfono o vía Internet; y los canales de atención. Estos mecanismos “permiten que el individuo manifieste sus preferencias sobre los servicios y bienes ofrecidos directamente por el municipio o cuya provisión es regulada por el gobierno municipal” (Vargas Cortes, 2011, p. 146; traducción nuestra).

Ya sea en la participación directa o por medio de representantes se encuentran: los procesos conferencistas; los presupuestos participativos; y los consejos de políticas públicas y de derechos.

Los procesos conferencistas “son arenas democráticas temporarias de debates, de ámbito nacional, que favorecen la explicitación de demandas y proposiciones locales” (ídem, p. 146; traducción nuestra), formando y difundiendo el debate sectorial. De la misma manera, los presupuestos participativos pretenden generar el debate, con el objetivo de llevar la prioridad de gastos de los ciudadanos para la esfera político-administrativa. Por fin, los consejos de políticas públicas, que son creados por reglas legales o actos administrativos, son organizados de manera que el “tipo de agenda y las cuestiones sobre las cuales pueden decidir son modeladas por reglas preestablecidas y por las necesidades del área de la política pública a la cual el consejo es designado” (ídem, p. 147; traducción nuestra).

Estudios de administración pública han puesto en cuestión el desafío del control social en Brasil, debido a que sus ciudadanos fueron caracterizados por estar ausentes de la cultura participativa y fiscalización de las acciones públicas. Esa falta de interés, en general, proviene de causas como: el desconocimiento de que el ciudadano puede ser un ente participativo y activo en el control y fiscalización; ausencia de interés cívico; distancia geográfica de los lugares de participación; condiciones socioeconómicas; desconfianza en los locales participativos; desconfianza de que su opinión será acogida o resultará en algún cambio, y; ausencia de una educación cívica (Spinelli Arantes et al., 2007; Albuquerque de Cristo, 2012; Shimizu y Melo de Moura, 2015).

Por lo tanto, se cree que hay un desfase entre el ideal democrático y la real democracia efectiva en el país. Para que haya entonces un efectivo compromiso y control de la sociedad en las acciones públicas es necesario que el municipio, donde los ciudadanos están insertos, ofrezca espacios y contextos que sean adecuados para una participación duradera y un control efectivo (Sabioni et al., 2016). Observando

las diferentes formas de instrumentalizar el control social y sus retos enfrentados en Brasil, se vuelve importante apuntar sus condicionantes. En esa perspectiva el contexto importa y, por lo tanto, hay que considerar condicionantes capaces de afectar el papel y la calidad del control social.

5. CONDICIONANTES DEL CONTROL SOCIAL

Según la literatura sobre la participación y control social, esos son influenciados por diversos factores, entre ellos, económicos, sociales, demográficos y políticos. Morales de Ulzurrun (2001) afirma que los aspectos contextuales influyen en diferentes niveles de participación de los ciudadanos y, a partir de ello, es posible comprender en cuáles condiciones hay mayor implicación de los ciudadanos. Investigadores como Ebdon y Franklin (2006) y Wampler (2010) corroboran la idea de la influencia del ambiente en las acciones participativas de los ciudadanos.

Sabioni et al. (2016) destacaron en su estudio que el contexto de los espacios municipales del estado de Minas Gerais –Brasil– contribuye para la creación de un ambiente favorable, o no, al control social. Los factores explicativos municipales que influyen en el control social encontrados por los investigadores están relacionados con las condiciones socioeconómicas, las condiciones demográficas y los aspectos políticos e institucionales. Sobre las condiciones socioeconómicas se ha observado la relación de la tasa de personas con enseñanza superior y renta *per cápita*. Para las condiciones demográficas se ha utilizado la tasa de urbanización y proporción del número de usuarios de Internet fija. Y para evaluar el aspecto político e institucional se han obtenido relaciones con: número de ONG; personas ocupadas; empresas en actividad; votantes afiliados a partidos políticos; cantidad de partidos políticos en el municipio; participantes de entidades religiosas; consejos municipales actuantes; número de legislaciones, normas y reglas municipales; número de políticas, planes y programas municipales.

En su estudio, Hong (2015) ha utilizado indicadores de “cultura política” y “requisitos legales”, con el objetivo de captar cómo el proceso participativo es afectado por el ambiente gubernamental. Entre los aspectos utilizados se encuentran: el partido del alcalde; la exigencia o no de un presupuesto participativo; el valor medio de la infraestructura pública; la población total y los habitantes implicados en Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). El autor declara que el tamaño del municipio posee influencia en el nivel de compromiso de los ciudadanos, pues alcanza sus sentidos de propiedad, mientras que la participación en OSC aumenta sus fuerzas en el compromiso.

Además de Hong (2015), autores como Goldfrank (2007) y Wampler (2010) demostraron la importancia de las OSC al constatar que el presupuesto participativo es admitido cuando ellas están bien organizadas, junto a algunas características como: la presencia de un alcalde de izquierda, autoridad descentralizada y la institucionalización partidaria débil.

Bajo esta óptica, Leighley (1995) sostiene que los ciudadanos económicamente más favorecidos están más propensos a la participación que los que son más vulnerables. En contrapartida, Baiocchi (2001) demuestra que, en el presupuesto participativo, los ciudadanos más activos son los de bajos ingresos, sin diferenciación de sexo. Se sabe que en Brasil hay grandes desigualdades referentes a los aspectos socioeconómicos, tanto como diferencias relacionadas a su geografía, estructuras y contextos políticos. Así, esas disparidades entre los municipios, en consecuencia, también influyen en las diferencias de la presencia en los espacios institucionales de participación y, por lo tanto, se refleja en las acciones efectivas de participación y control social (Castro, 2003; Sabioni et al., 2016).

Además, se observa que los ciudadanos no profesionalizados son menos propensos a participar, comúnmente debido a la poca confianza que tienen en sí mismos, afectando de esta manera en la dificultad de exponer sus opiniones (Abers, 2000, apud Hong, 2015). Según Dib Zambon y Niituma Ogata (2013, p. 926; traducción nuestra) la “cualificación [de] consejeros, a través de capacitaciones específicas y/o permanentes, propicia el perfeccionamiento del ejercicio de control social, incluso en la cualificación de demandas y adopción de prioridades (...) de la población”. Por lo tanto, se observa la importancia de la cualificación de los ciudadanos y *stakeholders* involucrados para una mejor participación y control de las acciones públicas.

Mas allá de los factores ya expuestos, según Chauí (1993), los ciudadanos están más comprometidos conforme la cantidad y calidad de informaciones que son puestas a su disposición. Así, es necesario un municipio transparente, que posea canales de acceso a la información y canales de participación para estimular la sociedad a intervenir en las acciones de políticas públicas (Da Cruz Silva, 2002), es decir, “el control social y la democratización de la información se refuerzan mutuamente” (Araújo Assis y Scatena Villa, 2003; traducción nuestra).

Bajo esta perspectiva, se puede comprender que el control social es afectado por el contexto de los municipios que incluye aspectos sociales, económicos, demográficos y políticos. La participación ciudadana, por lo tanto, genera un vínculo entre el Estado y la sociedad, haciendo que se fortalezca el sistema democrático (Barbosa Rolim et al., 2013).

6. INFLUENCIA DEL CONTROL SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La Constitución Ciudadana, por tener como principal objetivo la restauración de la democracia, ha adoptado para Brasil una manera de Estado que ha alzado el municipio a la condición de ente federativo dotado de autonomía política, legislativa y competencias propias (Fabriz, 2010; Santos, 2017).

De esa manera, con el proceso de descentralización de las políticas derivadas del federalismo, los municipios se ven delante de algunos desafíos y necesidades como la capacitación para la ejecución de determinadas tareas, conocimientos para desarrollar acciones públicas, así como los recursos financieros para el cumplimiento de sus responsabilidades (Margotto y Albenes de Mendonça Cruz, 2016).

Se cree que, al descentralizar el poder en un nivel local municipal, atribuyéndoles autonomía política, se crean las condiciones para acciones más efectivas y orientadas a las necesidades de los que pertenecen a un determinado territorio municipal (Lima de Almeida, 2012). Además, al desarrollarse políticas públicas sociales en ese nivel se crean resultados innovadores de gestión pública, ayudando de este modo a la consolidación de la democracia en Brasil. De ese modo, el poder se legitima también en el ciudadano, descentralizando las acciones y las tomas de decisión, sobreponiendo al ciudadano activo y participativo sobre el ciudadano cliente (Diegues, 2012; Fleury, 2003).

Cuando el poder es descentralizado, y con políticas sociales, es posible también transformar mecanismos “patrimoniales y clientelistas en mecanismos eficientes de gestión pública, sociedades fragmentadas en nuevas formas de organización, integración y desarrollo del capital social, fortaleciendo a la gobernabilidad local” (Diegues, 2012, p. 372; traducción nuestra; Fleury, 2003).

Sin embargo, para que las efectividades de las acciones políticas sean, de hecho, verificadas, es necesario que elementos asociados al ejercicio de la democracia, de la participación y control social sean desarrollados (Lima de Almeida, 2012).

De esta manera, la participación y el control social se vuelven un medio para que la sociedad civil construya una democracia efectiva, representando los intereses del colectivo y convirtiéndose en un espacio de diálogo, tolerancia y reconocimiento. La participación efectiva, por lo tanto, trae junto a sí importantes aspectos para la administración pública, como el control de los servicios prestados, mejor cualidad en esos servicios, eficiencia en los gastos públicos, además de mostrarse eficiente en la elaboración de políticas públicas locales (Ciconello, 2008; Milani, 2008).

Estudios del área de administración pública han demostrado la importancia de la participación y del control social para la eficiencia y eficacia de las acciones públicas, ya que, descentralizando las políticas públicas, el ciudadano estará más próximo y podrá apuntar las necesidades de la población local y como deben ser alocados los recursos disponibles (Fischer, 1992; Douglas de Figueiredo Torres, 2004; Spinelli Arantes et al., 2007).

Pero, la realidad brasileña demuestra que la mayor parte de los municipios poseen capacidad técnica restringida en lo que atañe la interrelación gobierno y sociedad. O sea, para que lleguemos a un ideal democrático participativo todavía se observa un gran camino, así que es necesario, por lo tanto, fortalecer las diferentes instancias participativas y acciones para cualificar los ciudadanos para la toma de decisiones en políticas públicas, luchando para el bien común (Diegues, 2012).

7. CONSIDERACIONES FINALES

Primeramente, admitimos la democracia como un proceso evolutivo, frágil y multidimensional. Proceso que exige participación y vigilancia. Reconocemos que existe un proceso simbiótico entre democracia y participación popular, en el que de la ganancia mutua emerge la supremacía del interés público y el bien colectivo.

Ese contexto fortalece la necesidad de creación y el perfeccionamiento de herramientas y acciones que fomenten la participación ciudadana y el comprometimiento institucional. El control social es especialmente uno de esos instrumentos, con utilidad comprobada en los contextos empíricos, no solo en Brasil, sino en otros países, principalmente de Latinoamérica, Medio Oriente y del continente africano.

Desde ese punto, y considerando la existencia de diferentes condicionantes, se requieren acciones públicas locales de fomento que tengan en consideración las necesidades de cada región, el grado de evolución democrática percibido y las diferentes características de los ciudadanos que la componen. Además, es necesario proporcionar mejorías en las condiciones sociales y económicas de la población, anhelando el desarrollo humano mientras sea nutriente de cualquier entorno de progreso y democracia.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovay, Ricardo; Magalhães, Reginaldo y Schroder, Mônica. (2010). Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, 12(24), 268-306.

- Albuquerque de Cristo, Solange C. (2012). Controle social em saúde: o caso do Pará. *Serviço social & sociedade*, 109, 93-111.
- Araújo Assis, Marluce Maria y Scatena Villa, Tereza Cristina. (2003). O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 11(3), 376-382.
- Arendt, Hannah. (2005). *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Avritzer, Leonardo. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, 50(3), 443-64.
- Baiocchi, Gianpaolo. (2001). Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics & Society*, 29(1), 43-72.
- Barbosa Rolim, Leonardo; De Sá Barreto Luna Callou Cruz, Rachel y Araújo de Jesus Sampaio, Karla Jimena. (2013). Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. *Saúde em debate*, 37(96), 139-147.
- Beçak, Rubens. (2013). Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação. *Revista de Informação Legislativa*, 50(199), 7-23.
- Bobbio, Norberto. (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Castro, Iná Elias. (2003). Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. *Geosul*, 18(36), 7-28.
- Chauí, Marilena S. (1993). *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. Sao Pablo: Cortez.
- Ciconello, Alexandre. (2008). *A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International. Recuperado de <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/a-participacao-social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil.pdf>.
- Da Cruz Silva, Francisco Carlos. (2002). *Controle social: reformando a administração para a sociedade*. *Organizações & Sociedade*, 9(24), 115-137.
- De Bona da Silva, Rodrigo. (2016). Sociedade e Estado: quem controla quem? Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações sociedade-estado. *Revista da Controladoria-Geral da União*, 8(13), 404-423.
- De Cássia Chió Serra, Rita y Carneiro, Ricardo. (2012). Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*, 15(34), 43-64.

- De La Fuente, José Manuel Ruano. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana/Against Participation: Discourse and Reality of Citizen Participation Experiences. *Política y sociedad*, 47(3), 93-108.
- De Sousa Saotos, Boaventura. (Org.), (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- De Sousa Saotos, Boaventura y Avritzer, Leonardo. (2002). Para ampliar o cânone democrático. En Boaventura de Sousa Saotos (Org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, (pp. 39-82). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Dib Zambon, Vera y Niituma Ogata, Márcia. (2013). Control social del Sistema Único de Salud: lo que piensan los consejeros municipales de salud. *Revista brasileira de enfermagem*, 66(6), 921-927.
- Dicionário Aurélio (2019). *Dicionário Aurélio*, (5ª Ed.). Recuperado de <http://www.editorapositivo.com.br/dicionarios/aplicativo-aurelio-digital/>.
- Diegues, Geraldo César. (2012). A construção da participação social na gestão das políticas públicas: o protagonismo do governo local no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 4(4), 365-380.
- Douglas de Figueiredo Torres, Marcelo. (2004). *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Ebdon, Carol y Franklin, Aimee L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public administration review*, 66(3), 437-447.
- Fabriz, Daury Cesar. (2010). Federalismo, municipalismo e direitos humanos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 77(4), 76-95.
- Fischer, Tânia. (1992). Poder local: um tema em análise. *Revista de Administração Pública*, 26(4), 105-113.
- Fleury, Sonia. (2003). Políticas sociais e democratização do poder local. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*, 2, 91-115.
- García Ojeda, Mauricio. (2011). Capital social y clientelismo: otra limitación para el control social. *Polis*, 10(29), 123-146.
- Gaspardo, Murilo. (2018). Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. *Estudos Avançados*, 32(92), 65-88.

- Goldfrank, Benjamin. (2007). The politics of deepening local democracy: Decentralization, party institutionalization, and participation. *Comparative Politics*, 39(2), 147-168.
- Hong, Sounman. (2015). Citizen participation in budgeting: A trade off between knowledge and inclusiveness? *Public Administration Review*, 75(4), 572-582.
- Leighley, Jan E. (1995). Attitudes, opportunities and incentives: A field essay on political participation. *Political research quarterly*, 48(1), 181-209.
- Lima de Almeida, Daniela. (2012). Federalismo brasileiro: a autonomia dos municípios como fortalecimento da democracia participativa. En Julia Maurmann Ximenes y Janete Ricken de Lopes Barros. (Orgs.), *Federalismo e democracia participativa*. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público.
- Magalhães Gomes, Eduardo G. (2015). Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. *Cadernos EBAPE. BR*, 13(4), 894-909.
- Margotto, Lucas C. y Albenes de Mendonça Cruz, Cesar. (2016, junio). Federalismo brasileiro e descentralização: papel dos municípios na implementação das políticas públicas. En *Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social*, Vitória.
- Marquetti, Adalmir; Schonerwald da Silva, Carlos E. y Campbell, Al. (2012). Participatory economic democracy in action: Participatory budgeting in Porto Alegre, 1989-2004. *Review of Radical Political Economics*, 44(1), 62-81.
- Milani, Carlos R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 551-580.
- Morales de Ulzurrun, Laura. (2001). *Citizens in politics: the individual and contextual determinants of political membership in western countries*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Pateman, Carole. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- Peixoto Saotos Mendes, Vera Lúcia; Gordilho Barbosa, Angela Maria y Marques Rodrigues, Jorgas. (2009). Gestão dos serviços públicos e participação cidadã: estudo com os beneficiários do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Contemporânea*, 13, 105-120.

- Piškur, B.; Daniēls, R.; Jongmans, M. J.; Ketelaar, M.; Smeets, R. J.; Norton, M. y Beurskens, A. J. (2014). Participation and social participation: are they distinct concepts? *Clinical Rehabilitation*, 28(3), 211-220.
- Sabioni, Marjorie; Marques Ferreira, Marco Aurélio; Braga, Marcelo José y De Almeida, Fernanda Maria. (2016). Contextos (in) adequados para o engajamento cidadão no controle social. *Revista de Administração Pública*, 50(3), 477-500.
- Saotos, Benevenuto. (2017). Federalismo e Desenvolvimento urbano. *Cadernos UniFOA*, 1(1), 55-70.
- Sartori, Giovanni. (1998a). *Ingegneria costituzionale comparata: strutture, incentivi ed esiti*. Bologna: Il mulino.
- Sartori, Giovanni. (1998b). *Teoría de la democracia, el debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Shimizu, Helena E. y Melo de Moura, Luciana. (2015). As representações sociais do controle social em saúde: os avanços e entraves da participação social institucionalizada. *Saúde e Sociedade*, 24(4), 1.180-1.192.
- Spinelli Arantes, Cássia Irene; Campos Mesquita, Camila; Teixeira Machado, Maria Lúcia y Niituma Ogata, Márcia. (2007). O controle social no Sistema Único De Saúde: concepções e ações de enfermeiras da atenção básica. *Texto Contexto Enferm*, 16(3), 470-478.
- Tilly, Charles. (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.
- United Nations Environment Programme. UNEP. (1996). *Environmental Impact Assessment Training Resource Manual*. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/248749>.
- Vargas Cortes, Soraya. (2011). *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, (pp. 137-149). Brasília: Ipea.
- Wampler, Brian. (2010). *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*. Pennsylvania: Penn State Press.
- World Bank. (1993). *Public Involvement in Environmental Assessment: Requirements, Opportunities, and Issues. Environmental Assessment Sourcebook Update*. Washington: Word Bank.

INNOVACIÓN SOCIAL Y TRANSFORMACIONES DEMOCRÁTICAS

Ismael Blanco

1. INTRODUCCIÓN

Al repasar los términos del debate sobre la crisis y la renovación de la democracia en las últimas décadas, detectamos dos ideas que se repiten constantemente: primero, el problema democrático fundamental al que debe hacerse frente es la desafección democrática provocada por unos procedimientos representativos fallidos que alejan a la ciudadanía de las instituciones, de los partidos y de los líderes políticos (de aquí proclamas que han popularizado movilizaciones sociales recientes como el ¡no nos representan! o ¡democracia real, ya!); segundo, parte de la solución a dicho problema pasa por ampliar las oportunidades de participación de la ciudadanía más allá de los cauces representativos tradicionales, mediante mecanismos participativos diversos como los referéndums, las iniciativas legislativas populares, las consultas ciudadanas o las plataformas participativas *online*, entre muchos otros.

Esta forma de plantear el problema y sus soluciones sigue vigente, y, de hecho, tras un periodo de cierto retroceso durante los años de la crisis, ha experimentado un resurgimiento importante gracias al impulso de los nuevos movimientos sociales y los nuevos sujetos políticos. Sin embargo, de forma cada vez más evidente, a esta corriente participativa se le superpone otra en la que tanto la definición del

problema como las líneas de solución propuestas cambian significativamente. Nos referimos a una corriente de fondo que pivota alrededor de nociones como la innovación social u otras próximas como la de 'lo común', para la que el problema fundamental a resolver es la crisis del bienestar social (en un sentido amplio) y la solución propuesta pasa por la corresponsabilidad de la ciudadanía en la acción pública. El desafío, pues, pasa a ser de carácter substantivo, y el énfasis no se pone tanto en lo que la ciudadanía pueda decirle a la administración que debe hacer sino en lo que ambas (ciudadanía y administración) pueden y deben producir conjuntamente.

Este trabajo pondrá el acento en la problematización de esta segunda perspectiva, de la que se derivan algunas oportunidades y riesgos. Lejos de ver las dos corrientes descritas como contradictorias, sin embargo, la tesis fundamental que aquí se defenderá es que la mejora de la calidad democrática de nuestros sistemas políticos pasa por combinar lógicas de participación con lógicas de corresponsabilidad, y que en todo caso ambas solo realizarán una contribución significativa a la profundización democrática si son capaces de transformar las desigualdades de poder que subyacen en la crisis democrática.

El capítulo se inicia revisando brevemente los términos del debate sobre la crisis de la democracia y la desafección democrática. Seguidamente, se revisan los argumentos sobre las potencialidades y los límites de la participación ciudadana como parte de la respuesta al déficit democrático. En el tercer apartado, se señalan las principales contribuciones que conlleva la adopción de la perspectiva de la innovación social en el marco de tal debate y se apuntan asimismo algunos de sus límites y riesgos principales. En el último apartado, se argumenta la necesidad de integrar la perspectiva de la participación con la de la innovación social, y se enfatiza en el desafío común que para ambas perspectivas supone la transformación de las desigualdades sociales y de poder.

A. TENEMOS UN PROBLEMA: CRISIS Y DESAFECCIÓN DEMOCRÁTICA

Llevamos años, décadas de hecho, hablando de la crisis de la democracia, tratando de dimensionarla, identificar sus aristas, comprender sus causas explicativas y, sobre todo, debatiendo sobre sus posibles soluciones. El debate se remonta, cuanto menos, a los años 70, cuando el ya clásico *The Crisis of Democracy*, elaborado por Crozier, Huntington y Watanuki (1975) por encargo de la Comisión Trilateral, alertó de los déficits de legitimidad de las instituciones representativas en las democracias occidentales. La obra de estos autores suscitó un intenso debate sobre aspectos como la propia noción de la crisis

de la democracia (¿era exagerada la valoración de una democracia en crisis?), las señales de su existencia (las fuertes movilizaciones sociales de aquella época, ¿debían considerarse una señal de debilidad o de vitalidad democrática?), y sobre las posibles respuestas institucionales (la supuesta “crisis democrática”, ¿reclamaba más o menos autoridad pública?).

El debate no terminó allí, sino que ha perdurado desde entonces, enriqueciéndose por la acumulación de argumentos y perspectivas y adaptándose a los nuevos tiempos. Visto en perspectiva, parece claro que los vaticinios de una democracia en riesgo de extinción eran exagerados: de hecho, desde los años 70, los sistemas políticos democráticos no han hecho más que expandirse a lo largo del planeta, y las instituciones democráticas en aquellos países en los que Crozier, Huntington y Watanuki fijaron su atención (las “democracias occidentales”) se han mostrado altamente resilientes. Sin embargo, los síntomas de desafección democrática no solo son persistentes, sino que en algunos aspectos importantes incluso se han agravado: aunque la evidencia empírica no siempre sea consistente ni en el tiempo ni en el espacio, el paso del tiempo ha ido consolidando un diagnóstico en el que se advierte una ciudadanía más alejada de los partidos y de los líderes políticos, más descreída con respecto a las principales instituciones representativas, más desconfiada respecto a la capacidad de los poderes públicos de ofrecer soluciones a sus problemas cotidianos, y más deseosa de encontrar cauces alternativos de participación.

Quizás, uno de los marcos explicativos más completos de las causas del aumento de la desafección democrática nos lo ofrecieron Pharr y Putnam (2000) a principios del nuevo milenio. Para estos autores, la confianza política que la ciudadanía deposita en los representantes e instituciones depende fundamentalmente de tres variables: la *información* de la que disponen sobre el quehacer de esas instituciones y líderes políticos; los *parámetros de evaluación política* que utilizan; y el *rendimiento institucional*, es decir, la capacidad de las instituciones representativas para dar respuesta a los principales desafíos sociales. La confluencia de distintas transformaciones en cada una de esas dimensiones, según esos autores, habría venido a debilitar profundamente la confianza ciudadana en las instituciones y sus representantes: la ciudadanía dispone hoy de más información y de más capacidad para procesarla y por ello se ha vuelto más crítica; también se ha hecho más exigente y sofisticada en sus demandas y sus expectativas y por lo tanto resulta más difícil de satisfacer; y todo ello ha sucedido en un momento en que, por el contrario, la capacidad institucional de los gobiernos democráticos se ha visto

drásticamente reducida como consecuencia de la globalización y la complejidad social creciente.

La percepción de desconexión entre las élites políticas y la mayoría de la ciudadanía ha crecido significativamente desde el estallido de la crisis económica en 2008. Los reclamos de algunos movimientos sociales como “¡Democracia real, ya!” o “¡No nos representan!” han puesto de relieve en este sentido la percepción de una fuerte distancia entre la formalidad democrática institucional (inalterada en las últimas décadas) y la práctica política real, vista por muchos como crecientemente alejada de los intereses y necesidades de la mayoría. Antes del estallido de la crisis, Colin Crouch (2004) había interpretado esta distancia creciente entre las formas y las prácticas democráticas como el reflejo de la evolución hacia lo que denominó una “sociedad postdemocrática”: una sociedad que continúa teniendo y usando todas las instituciones de una democracia, pero en la que las mismas se convierten cada vez más en una cáscara formal; una sociedad en la que el quehacer de las instituciones políticas democráticas se aleja cada vez más de los intereses del ciudadano común, para subordinarse a los intereses de una pequeña élite económica de alcance global.

Independientemente de su grado de exactitud, la extensión de esta percepción de desconexión entre los representantes políticos y las instituciones, por un lado, y la mayoría social, por el otro, ahonda en la crisis de legitimidad democrática y motiva un intenso debate sobre las reformas políticas necesarias.

B. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ¿ES LA SOLUCIÓN?

En el marco de la discusión sobre la regeneración democrática son muchos los que, también desde hace años, reclaman el valor de la participación directa de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas –una participación que puede ser canalizada a través de mecanismos participativos como las iniciativas legislativas populares, los referéndums, los consejos ciudadanos, las encuestas deliberativas y las plataformas *online*.

La retahíla de argumentos a favor de la participación (más allá de las elecciones y de los partidos políticos, pero también más allá de los espacios asociativos y de las movilizaciones sociales) ha sido ampliamente discutida en la literatura, haciendo referencia a buena parte de las causas de la desafección democrática que se acaban de señalar. La participación ciudadana, por ejemplo, ha sido defendida desde el punto de vista de su acomodación a la evolución de la propia ciudadanía, una ciudadanía que, como argumentó Dalton con la tesis de la movilización cognitiva, se ha ido haciendo más

sofisticada, con más información y con mayor capacidad de análisis de la realidad política que le rodea. Ciertamente, este no es un argumento que genere consenso (son muchos los que continúan desconfiando de las capacidades políticas de la ciudadanía común), pero no hay duda que el incremento de los niveles educativos de la población y, en los últimos años, la mayor exposición a la información política gracias a Internet y a las redes sociales, nos han ido alejando de aquella ciudadanía que parecía conformarse con el desempeño de un rol pasivo, de mero espectador de una política protagonizada por un pequeño círculo de “gladiadores”, en los términos que lo formularon Milbrath y Goel (1977) en los años 70. El efecto politizador de las redes sociales es a estas alturas indudable, y el potencial en términos de participación política directa –más allá del monopolio representativo de los partidos y de las instituciones representativas– es enorme, aunque existen también motivos para la preocupación, dado que las redes contribuyen a simplificar y a polarizar los posicionamientos políticos, erosionando gravemente los espacios de consenso y de reconocimiento mutuo tan necesarios para el buen funcionamiento de la democracia.

La participación ciudadana ha sido defendida también desde el punto de vista de su potencial contribución a la reconstrucción de un capital social debilitado por la creciente individualización. Putnam (1993) se refirió al capital social como aquellas normas sociales de confianza y de reciprocidad que facilitan la acción colectiva y que se reflejan principalmente en la creación de asociaciones orientadas a la consecución de intereses comunes (asociaciones vecinales, entidades deportivas y culturales, grupos ecologistas, asociaciones de padres y madres, etc.). Ciertamente, no todas las formas asociativas ni todos los modos de capital social tienen un efecto igualmente positivo para el buen funcionamiento de la democracia (es clásico el ejemplo de la Mafia como una forma de capital social altamente pernicioso, por ejemplo), pero el valor intrínseco e instrumental de una ciudadanía cívicamente comprometida y participativa es desde muchos puntos de vista incuestionable. Entre otros aspectos, la importancia del capital social radica en que constituye la base desde la que la ciudadanía ejerce la necesaria función de control democrático de las instituciones, exige responsabilidades a los políticos corruptos o ineficaces, transmite sus demandas sociales, y refuerza la circulación de la información que permite la evaluación del rendimiento institucional. El problema, nos dirá Putnam (2000) más tarde, es que el capital social está en crisis por las presiones de la creciente individualización, lo que contribuye gravemente a debilitar el buen funcionamiento de la democracia. Las prácticas de democracia

participativa a pequeña escala (en el ámbito de los barrios y de los municipios), según reconoce el propio autor; pueden jugar un papel importante en la reconstrucción del sentido de reciprocidad y de compromiso cívico y, por esta vía, contribuir a mejorar el rendimiento de las instituciones democráticas.

Sin ánimo de hacer un listado completo, conviene recordar que la participación ha sido defendida también por su potencial contribución a la mejora de la calidad de las políticas públicas. Dicho argumento parecería contradictorio con la idea habitual de la existencia de una suerte de *trade-off* entre la participación ciudadana y la eficiencia pública: el valor añadido que genera la participación, nos dicen algunos, es escaso debido a que la ciudadanía común no dispone de suficiente información ni de suficiente perspectiva para comprender la complejidad de los problemas públicos; la participación puede comprometer la persecución del bien común por el exceso de inmediatismo y de particularismos; los procesos de toma de decisiones públicas se hacen más lentos y farragosos cuando se incorpora a la ciudadanía; y los resultados de los procesos participativos son excesivamente inciertos. Pero los argumentos que defienden lo contrario también son de peso: los saberes cotidianos de la ciudadanía, como por ejemplo ha defendido largamente Hillary Wainwright (2003), son de gran valor para el proceso de toma de decisiones públicas; a menudo, la participación facilita la consecución de consensos y refuerza la legitimidad de las decisiones adoptadas, facilitando por lo tanto su implementación; los efectos indirectos de la creación de capital social sobre la propia calidad de las políticas públicas son asimismo importantes en el medio y largo plazo. Los problemas públicos son cada vez más complejos, nos recuerdan muchos autores, y la única forma de abordarlos de forma inteligente es incorporando las múltiples perspectivas de los grupos sociales afectados e interesados en la propia toma de decisiones públicas.

Todo ella no obsta que, sin embargo, los problemas de la participación sean tanto o más graves que los que pretende enmendar. Los que participan son pocos y poco representativos. Los procesos participativos son muy vulnerables a la manipulación por parte de los partidos gobernantes. La participación puede contribuir a diluir las responsabilidades en la toma de decisiones públicas. Los resultados de la participación pueden ser gravemente perniciosos para las minorías, para las futuras generaciones o para los propios valores democráticos. Y así un largo etcétera que nos obliga, cuanto menos, a ser cautos, o a replantear el debate en unos términos que nos lleven más allá de las clásicas dicotomías del “a favor” o “en contra” de una democracia más participativa.

Si la participación es la solución ¿cuál es el problema? O, dicho de otro modo, ¿qué tiene sentido esperar de ella y qué no? Volviendo al argumento antes expuesto, tenemos un problema fundamental de desconexión entre la ciudadanía y las instituciones y los líderes políticos, pero ¿nos lleva ello ineludiblemente a trasladar las decisiones desde la esfera representativa a la esfera participativa? Y todo ello, ¿a qué precio? Seguramente, la participación es una respuesta demasiado imperfecta a la pregunta de “¿quién debe gobernar?”, pero en cambio, sus principales fortalezas salen a relucir cuando se plantea como respuesta a la pregunta de “¿cómo debe gobernar aquel que tiene la responsabilidad de hacerlo?”. Esta segunda pregunta admite dos posibles respuestas. La primera es la persistencia en la legitimidad y la autoridad representativa de los líderes y de las instituciones representativas que, una vez elegidos, no deberían rendir cuentas frente a la ciudadanía hasta el término de su mandato, y que en todo caso pueden y deben escuchar a los grupos de interés en el proceso de toma de decisiones públicas. El grave problema de esta respuesta, como hemos constatado anteriormente, es que tal escucha acostumbra a ser altamente asimétrica (por tener las élites económicas y sociales mucha más capacidad de hacer sentir su voz que el resto) y a menudo es también muy opaca (por producirse en espacios poco transparentes y por estar mediatizada por intereses particulares que nada tienen que ver con el interés común). La respuesta alternativa es la de la participación, entendida como una oportunidad para hacer más transparente, abierto y plural el proceso de toma de decisiones públicas, contrastar miradas e intereses entre una gran pluralidad de actores y de grupos sociales, y enriquecer al fin y al cabo un proceso de toma de decisiones públicas en el que los poderes representativos no dejan de asumir sus responsabilidades públicas.

El debate continúa abierto, y aquí solo hemos apuntado algunas de sus múltiples aristas. Pero mientras este continúa produciéndose en ámbitos académicos, políticos y sociales, e incluso toma un nuevo impulso por el efecto de la crisis política, económica y social que atravesamos desde el 2008, emergen en paralelo otras miradas, como las de la innovación social, que nos llevan hacia nuevos terrenos desde los que continuar pensando en la profundización de la democracia y en las respuestas a su debilitamiento.

C. AMPLIANDO Y RENOVANDO LA PERSPECTIVA: EL IMPULSO DE LA INNOVACIÓN SOCIAL

La noción de la innovación social ha ido ganando terreno en los discursos políticos, académicos e institucionales en los últimos años, en buena medida como consecuencia del influjo de organismos

internacionales como la Unión Europea y la OCDE. Como ocurre con muchos otros conceptos emergentes (capital social, gobernanza, sostenibilidad, gobierno abierto...) su significado y sus implicaciones son hoy objeto de un vivo debate que confronta principalmente a entusiastas y críticos, pero que tiene en medio a muchos otros que, como quien firma este texto, desconfían de algunos de sus usos (quizás los dominantes) pero se mantienen abiertos a discutir sobre las ideas que subyacen en tal noción. La innovación social, en este sentido, no es más que uno entre otros conceptos (los comunes, la acción comunitaria, la autogestión, o el Tercer Sector, por ejemplo) que señalan la importancia de la acción colectiva más allá del Estado y del Mercado como forma de satisfacción de necesidades sociales. Según una definición clásica (por ser ampliamente citada en cualquier tratado sobre la temática):

Las innovaciones sociales son innovaciones que son sociales tanto en sus fines como en sus medios. Concretamente, (...) las innovaciones sociales [son] nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que simultáneamente satisfacen necesidades sociales (...) y que crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones. Se trata de innovaciones que no son solo buenas para la sociedad, sino que también refuerzan la capacidad de actuación de la propia sociedad (BEPA, 2011, p. 9).

La innovación social nos habla así de nuevas formas de satisfacción de necesidades sociales basadas en la cooperación social, como alternativa a la lógica de los precios y de la competencia que rige en el mercado, pero también a la lógica de delegación y de monopolio que predomina en el sector público. Y es en este sentido que cabe enmarcar la doble contribución potencial que tal perspectiva conlleva en el debate sobre la crisis y la renovación democrática: el énfasis en la respuesta a los problemas sustantivos de la democracia (y no solo procedimentales) y el hecho de subrayar la necesidad de trabajar en lógicas de coproducción de soluciones (en lugar de la delegación hacia las instituciones públicas).

2. DE LO PROCEDIMENTAL A LO SUSTANTIVO

La innovación social nos habla de nuevas prácticas cooperativas entre la ciudadanía a través de las cuales se trata de satisfacer necesidades colectivas que ni los poderes públicos ni el mercado consiguen cubrir de una forma satisfactoria. Estamos hablando, por lo tanto, de cómo la gente se organiza y actúa colectivamente para cubrir distintos tipos de necesidades sociales relacionadas por ejemplo con el acceso a la vivienda, la energía, los cuidados, la salud, el trabajo y la protección social; de cómo, a través de la acción colectiva, la ciudadanía

contribuye no solo a desmercantilizar el acceso a tales recursos, sino también a complementar o incluso contrarrestar la debilidad de la actuación pública.

El valor de la innovación social así entendida ha sido remarcado en tiempos de crisis y austeridad como los vividos desde 2008. Es en este tipo de contextos en los que se agudizan las dinámicas excluyentes de los mercados (residenciales, laborales, energéticos, etc.) y en los que más evidentes son las carencias de un sector público debilitado, cuando más necesaria se hace la organización social. Frente a la crisis y a la austeridad, la innovación contribuye a satisfacer necesidades no cubiertas; refuerza la capacidad de acción social autónoma a medio y largo plazo (es generadora, por recuperar los términos antes expuestos, de capital social); y permite vislumbrar alternativas, estimulando el desarrollo de “nuevas institucionalidades” desde las que preservar viejos derechos sociales y conquistar otros nuevos.

La innovación social adquiere así un valor sustantivo, relacionado con la capacidad de alcanzar nuevas cotas de bienestar social (o de recuperar algunas que se han perdido), aspecto que normalmente es desconsiderado en las propuestas sobre los mecanismos participativos, mucho más centradas en la mejora de los procedimientos democráticos que en la capacidad de garantizar o de desarrollar derechos sociales. Un valor sustantivo que resulta de particular importancia en el marco de la crisis democrática, ya que el creciente alejamiento de la ciudadanía con respecto a los poderes públicos guarda una estrecha relación con la crisis del rendimiento institucional y, en particular, con la manifiesta dificultad de los poderes públicos para corregir la creciente desigualdad social y el consecuente retroceso de derechos sociales que afecta a amplios sectores de la población.

3. DE LA DELEGACIÓN A LA COPRODUCCIÓN

Al hablar de innovación social, pues, nos referimos a unas prácticas participativas orientadas hacia el “hacer”, más que hacia el “decirle a la administración lo que debe hacer”. Hablamos de prácticas de participación regidas por lógicas de corresponsabilidad y de autonomía social, y no solo por lógicas de control o de impacto en la toma de decisiones públicas. Por ello, la innovación social se asocia habitualmente a nociones como la de lo común, definido por ejemplo por Laval y Dardot (2015) como *lo público no estatal*: la garantía de la universalidad del acceso a los servicios mediante la participación directa de los usuarios en su gestión, superándose pues la clásica distinción entre funcionarios públicos y usuarios; o, en la misma línea, a otras nociones como las de la autogestión, la economía social e, incluso, la coproducción.

Hablar de coproducción implica reconocer el carácter difuso de las fronteras intersectoriales, y en particular de las fronteras entre el sector público y el sector social. Coproducir conlleva asumir lógicas de corresponsabilidad en la consecución de fines colectivos, superándose así las viejas lógicas delegativas en las que no solo se ha instalado la democracia representativa sino también, en parte, las distintas modalidades de la democracia participativa, en las que la lógica predominante es la de transferir capacidad decisoria a la ciudadanía sin alterar sin embargo el sujeto de la acción, las administraciones públicas: se le dice a la administración qué decisiones más o menos concretas se deben adoptar en materia sanitaria, pero no se pone en duda su monopolio en la prestación de los servicios de salud; se le dice a la administración cuál debe ser el diseño y el contenido de los equipamientos públicos, pero no se cuestiona su protagonismo en su gestión, por poner solo algunos ejemplos.

Al hablar de innovación social, cambiamos de perspectiva y situamos el énfasis en lo que la propia ciudadanía puede y debe hacer para lograr objetivos colectivos, ya sea a través de lógicas de autonomía social con respecto a las instituciones, o bien a través de lógicas de corresponsabilidad formalmente acordada entre ambas partes –ciudadanía e instituciones. Del reclamar al hacer. Del delegar al compartir. Cambios de lógicas que conllevan la reconceptualización de lo público como un espacio poblado no solo por instituciones y administraciones públicas, sino también por grupos sociales autogestionados, prácticas sociales cooperativas, equipamientos, servicios y programas de gestión comunitaria, y otras fórmulas diversas de cooperación público-social.

Retornando al debate sobre la crisis de la democracia y el desafío de su reforma, la innovación social contribuye así a promover la aproximación entre ciudadanía e instituciones, corresponsabilizando a la primera en el abordaje de los desafíos colectivos que la crisis económica y la austeridad han agudizado y para los que la actividad del mercado y de los poderes públicos resulta manifiestamente insuficiente.

4. LÍMITES Y RIESGOS DE LA INNOVACIÓN SOCIAL

La innovación social es hoy una noción casi tan utilizada como denostada. Así como muchos reclaman hoy la necesidad de promover dinámicas de innovación social en respuesta a la crisis económica y el retroceso del sector público, también hay quien subraya los riesgos y los límites de algunos de los supuestos fundamentales en que se asienta tal perspectiva. Conviene, pues, conocer el sentido de estas críticas, que podríamos resumir en cuatro puntos principales.

La primera de estas críticas hace referencia a la propia noción de la innovación, y es que el tipo de iniciativas a las que normalmente nos referimos como socialmente innovadoras no pueden considerarse en su mayoría, *stricto sensu*, una novedad. Iniciativas como las cooperativas de vivienda, de consumo o de trabajo forman parte de una larga tradición cooperativista promovida por movimientos sociales progresistas a lo largo del último siglo e incluso más allá (Martinelli, 2010). Por ello, debemos subrayar que la noción de la innovación no debe asimilarse con la de la novedad. La innovación social no es innovadora en el sentido que constituya necesariamente formas inéditas de acción social, sino más bien en el sentido que promueve alternativas a los modos dominantes de organización, producción y consumo en un contexto espaciotemporal determinado. En ese sentido, la innovación social se define más por su carácter alternativo y disruptivo que por su carácter novedoso.

La segunda crítica se refiere a la falta de reconocimiento del conflicto como motor del cambio social. Así, se ha argumentado que, al poner el énfasis en las relaciones cooperativas entre la ciudadanía como forma de satisfacción de necesidades colectivas, la innovación social desvía nuestra atención con respecto a los temas claves del conflicto y la desigualdad social. Si bien es cierto que esta es una perspectiva habitual, cabe remarcar que algunas corrientes significativas de la literatura enfatizan en la concepción de la innovación social como estrategia de empoderamiento de los grupos sociales vulnerables y excluidos y como estrategia para la transformación de las relaciones de poder (Moulaert et al., 2010). En términos más generales, la innovación social no solo promueve espacios de cooperación ciudadana para la satisfacción de necesidades compartidas, sino que también promueve la concienciación social sobre la naturaleza colectiva de los problemas y sus posibles alternativas (Blanco y León, 2016).

La tercera crítica señala el hecho de que no todas las prácticas cooperativas tienen el mismo valor social ni democrático, y que, de hecho, como ocurre con el capital social, dichas prácticas cooperativas pueden colisionar frontalmente con valores democráticos básicos como el respeto hacia la diversidad y la promoción de la igualdad. Las patrullas ciudadanas para la represión de pequeños delincuentes que operan en un barrio o en una ciudad (a menudo señalados por sus rasgos raciales o étnicos), o los bancos de alimentos que excluyen a las personas por razón de origen, son ejemplos significativos de innovaciones sociales (prácticas cooperativas que promueven estrategias colectivas de satisfacción de necesidades sociales) contrarias a valores democráticos fundamentales. Frente a esta crítica, sin embargo, cabe

señalar que muchos de los autores que insisten en el valor de la innovación social lo hacen justamente por su capacidad democratizar las relaciones de poder.

Por último, también se ha acusado a la innovación social de ser un concepto al servicio de la ideología neoliberal, en la medida en que supuestamente contribuiría a justificar los recortes en el sector público y el retroceso en las responsabilidades sociales del Estado en favor de dinámicas de privatización o comunalidad. Así, la innovación social es vista a menudo como una noción legitimadora o encubridora de las políticas de austeridad promovidas por el neoliberalismo. De nuevo, cabe admitir que, en su versión dominante, la justificación de la innovación social se realiza desde la asunción de la austeridad como una praxis inevitable e indiscutible, de tal forma que la necesidad de las prácticas cooperativas entre la ciudadanía se asocia a la “inevitabilidad” del retroceso de lo público-institucional. Frente a esta crítica, no ausente de razón, cabe sin embargo contraponer aquellas visiones alternativas que remarcan el valor de la innovación social como estrategia de reformulación de la esfera pública, una esfera pública comprendida desde esta perspectiva por dinámicas de colaboración o de coproducción público-comunitarias, alternativas a la privatización y la mercantilización de servicios públicos.

No cabe duda, en todo caso, que la innovación social es un concepto paraguas que engloba ideas, nociones y prácticas extremadamente heterogéneas y que, en ese sentido, constituye un ámbito en el que confrontar proyectos políticos y sociales contrapuestos (Martínez, 2018). Ciertamente, existe una concepción neoliberal de la innovación social que sacraliza la novedad, higieniza el conflicto, desproblematiza el sentido de las innovaciones sociales y promueve la privatización (o comunalidad) del bienestar social. Pero también existe una concepción alternativa, que ubica la innovación social en la trayectoria de lucha de los movimientos sociales progresistas, remarca el valor conflictual y alternativo de las prácticas cooperativas y reivindica la preservación y la ampliación de la esfera pública a través del reforzamiento de las alianzas público-comunitarias.

A. HACIA UNA PERSPECTIVA INTEGRADORA. PARTICIPACIÓN E INNOVACIÓN FRENTE A LA CRECIENTE DESIGUALDAD

De lo dicho hasta el momento se deduce que participación e innovación social representan dos respuestas alternativas a distintas dimensiones de la desafección democrática. Los niveles actuales de activismo social, motivados en buena medida por el contexto de crisis económica, política y social que atravesamos desde 2008, así

como la fuerte identificación de parte de la ciudadanía con ciertos líderes y organizaciones políticas, podrían llevarnos a reconsiderar la propia definición del problema de la desafección. Sin embargo, los indicadores de desconfianza política se muestran en niveles más elevados que nunca, a lo que se añaden otros fenómenos como el debilitamiento de los partidos políticos tradicionales y la creciente fragmentación y volatilidad político-electoral. Más que vías alternativas, participación e innovación social pueden constituir vías complementarias de abordaje de un mismo problema de fondo, contribuyendo a corregir el déficit democrático en algunas de sus dimensiones más significativas como la crisis de representatividad y la crisis de bienestar social.

A su vez, sin embargo, y como hemos visto a lo largo de este texto, participación e innovación social plantean algunos riesgos potencialmente graves desde el punto de vista de la calidad de la democracia. Cerraremos este texto señalando uno de importancia cabal, como es su potencial contribución a la reproducción de las desigualdades sociales y de poder que aquejan a nuestras democracias.

La fuerte correlación entre desigualdades sociales y desigualdades políticas ha sido señalada desde hace décadas por la literatura especializada, la cual ha remarcado como, además, dicha correlación es más significativa cuanto más costosas son las actividades políticas para la ciudadanía, siendo por lo tanto menor en actividades como el voto, y mayor en actividades políticas que exigen altos niveles de implicación personal. La literatura sobre innovación social, con menos recorrido, ha empezado a poner de relieve también cómo los sujetos sociales de la innovación son a menudo grupos sociales de clases medias y altos niveles educativos, más que los grupos sociales vulnerables y excluidos (Blanco y León, 2018). Frente a este tipo de consideraciones, sin embargo, cabe contraponer múltiples ejemplos de prácticas participativas y cooperativas orientadas hacia el empoderamiento político de los grupos sociales más desfavorecidos y por lo tanto hacia la democratización del poder. La existencia de una estructura de incentivos favorables a estos grupos (como en los presupuestos participativos de Brasil), el carácter socialmente transversal de ciertas reivindicaciones (como la vivienda en España), o el énfasis explícito en la movilización social de los grupos subalternos (como ocurre en la tradición de la acción comunitaria) permiten generar prácticas participativas que contribuyen a corregir desigualdades sociales y de poder preexistentes.

Sea como fuere, es fundamental reconocer que la crisis democrática señalada en este trabajo tiene una fuerte relación con el

crecimiento de la desigualdad social y el desamparo que sufren amplios y crecientes segmentos de la sociedad. De esta forma, tanto la participación ciudadana como la corresponsabilidad que trata de promoverse desde la perspectiva de la innovación social tienen ante sí un reto fundamental, que es contribuir a disminuir las desigualdades sociales y políticas, y por ende democratizar el acceso al poder. Solo así, desde la corrección de las desigualdades y la equiparación de derechos políticos, las reformas políticas impulsadas desde ambas lógicas contribuirán significativamente a atajar el déficit democrático que arrastramos desde décadas atrás.

BIBLIOGRAFÍA

- Blanco, Ismael y León, Margarita. (2018). Social innovation, reciprocity and contentious politics: facing the socio-urban crisis in Ciutat Meridiana, Barcelona. *Urban Studies*, 54(9), 2.172-2.188.
- Bureau of European Policy Advisers. BEPA. (2010). *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in European Union. França*. Recuperado de <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/13402/attachments/1/translations/en/renditions/native>.
- Crouch, Colin. (2004). *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Crozier, Michel J.; Huntington, Samuel P. y Watanuki, Joji. (1975). *The Crisis of Democracy*. Nueva York: New York University Press.
- Dalton, Russell J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Laval, Christian y Dardot, Pierre. (2015). *Común. Ensayo sobre la Revolución en el Siglo XXI*. Madrid: Gedisa.
- Martinelli, Flavia. (2010). Historical roots of social change: philosophies and movements. En Frank Moulaert; Flavia Martinelli; Erik Swyngedouw y Sara González. (Eds.), *Can Neighbourhoods Save The City? Community Development and Social Innovation*, (pp. 17-48). Nueva York: Routledge.
- Milbrath, Lester W. y Goel, Madan Lal. (1977). *Political Participation: How and Why do People get involved in Politics?* Lanham: University Press of America.
- Moulaert, Frank; Martinelli, Flavia; Swyngedouw, Erik y González, Sara. (Eds.), (2010). *Can Neighbourhoods Save The City? Community Development and Social Innovation*. Nueva York: Routledge.

- Pharr, Susan J. y Putnam, Robert D. (Eds.), (2000). *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Wainwright, Hilary. (2003). *Reclaim the State. Experiments in Popular Democracy*. Londres: Verso.

FORMAS EMERGENTES DE ACCIÓN COLECTIVA

LÍMITES Y OPORTUNIDADES PARA LA ACCIÓN PÚBLICA Y LA DEMOCRACIA DIRECTA

Zilma Borges

1. INTRODUCCIÓN

En este texto son discutidos los límites y las oportunidades de la acción pública y de la democracia directa a partir del caso brasileño, el que tuvo un fuerte desarrollo de los organismos democráticos en los últimos 30 años y de la desconstrucción de la estructura de participación social que enfrenta actualmente. Los análisis planteados defienden la perspectiva de que el proceso democrático requiere, aún más, formas más integrales de participación que capten puntos de vista divergentes y potencialidades de acción colectiva socialmente invisibles.

Los mecanismos de participación social desarrollados en el período de redemocratización en Brasil representaron avances significativos, llegando a ser utilizados como un principio político-administrativo y una forma de gestión pública progresista. Muchas experiencias incluyeron la participación popular en diferentes ámbitos del gobierno y fomentaron el aprendizaje de la sociedad civil en la coproducción de políticas públicas junto con el gobierno.

¿Qué se ha aprendido? ¿Cuáles son los límites y las oportunidades percibidas a partir de las experiencias de participación popular y la reciente crisis política?

Desde el período posterior a la dictadura, especialmente a partir de 1984, la democracia brasileña se ha caracterizado por la fuerte presencia de los movimientos sociales en un patrón innovador de movilización popular, y al mismo tiempo por la conquista de espacios para la participación social en consejos, organismos públicos y espacios de decisión, entendidos como formas de participación institucionalizada (Alonso, 2017; Avritzer, 2016).

Es importante destacar dos fenómenos que contribuyeron a importantes conquistas derivadas de estas dinámicas. El primero fue la derrota del proyecto autoritario de poder en el país y, con ello, la prohibición impuesta a la participación social. El segundo fenómeno proviene de los avances producidos con la creación de diversas políticas públicas, construidas con la contribución de movimientos sociales y de grupos organizados, en un tipo de coproducción con los gobiernos federal, estatal y municipal.

La gran mayoría de los movimientos sociales más importantes en la democratización brasileña asumieron la participación institucionalizada, incluidos el Movimiento Popular de la Salud (*Movimento Popular da Saúde*), el Movimiento Sanitario (*Movimento Sanitarista*) y el Movimiento por la Reforma Urbana (*Movimento pela Reforma Urbana*) (Avritzer, 2016). Ellos están en la base de los avances de los cambios en la participación institucionalizada, con la creación de consejos, políticas, presupuestos participativos y conferencias nacionales, que han aumentado la relación entre el sistema político y los actores sociales, creando una especie de consenso participativo entre el gobierno y la sociedad.

Incluso cuando optaron por no integrarse a las esferas institucionalizadas de participación, actores políticos históricos como la Central Única de Trabajadores - CUT (*Central Única dos Trabalhadores*) y el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra - MST (*Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra*) permanecieron en la escena política, siguiendo en diálogo con el proceso gestado.

Como resultado del proceso presentado anteriormente fueron creadas estructuras participativas en los distintos niveles de gobierno, llevando a la creación de más de 20 mil consejos en el país y desde 2003 se han celebrado más de 101 Conferencias Nacionales, donde el campo de la salud fue significativamente fuerte en estas iniciativas (Avritzer, 2016). Y en el ámbito local, especialmente a partir de los años 90, fueron desencadenadas formas intensas de participación, con la creación de consejos para políticas de asistencia social, salud, infancia y adolescencia en la mayoría de los municipios brasileños.

Un tema fundamental que vale la pena destacar, para la discusión aquí propuesta, es que el proyecto político de redemocratización

tenía dos componentes principales relativamente integrados entre sí: el de la movilización y el de participación institucionalizada, este último cada vez más consolidado como elemento central en este proceso. Una centralidad que no significó la ruptura con las bases de la sociedad, revelando una aproximación a menudo exitosa y fortaleciendo la legitimación de mecanismos de participación directa en diversas áreas. Este refuerzo entre la movilización popular y la estructura institucionalizada del gobierno realizó importantes avances en las áreas de la salud, y también en políticas sociales como las relacionadas a las mujeres, cultura y derechos humanos.

A partir de 2011 y más claramente en 2013 este movimiento comienza a cambiar, con conflictos que se acentúan entre la población, el sector privado y el gobierno, especialmente en las áreas de infraestructura, movilidad urbana y de transporte.

Varios de estos conflictos se originaron por problemas específicos, como los movilizados por los Comités Populares de los Afectados por la Copa (*Comitês Populares dos Atingidos pela Copa*). Estos comités representaban la población de bajos ingresos en las ciudades que se organizaron en reacción a las pérdidas sufridas con las inversiones destinadas a los trabajos de preparación para la Copa del Mundial de fútbol. La promulgación de la Ley General de la Copa (*lei Geral da Copa*) afectó a los habitantes de diversas ciudades del país, sin considerar derechos de vivienda, procesos de reubicación urbana y de participación social previstos en instrumentos importantes de planeamiento, como los Planes Directores municipales.

Además de estas, la agenda de manifestaciones y su organización colectiva a partir de 2013 comenzaron a incluir temas de seguridad pública, movilidad y otros en los que cuestionaban directamente la calidad de los servicios públicos y la corrupción, proponiendo una reforma política. Estas pautas involucraron ampliamente a la población, especialmente de las grandes ciudades, e influyeron fuertemente en la opinión pública en todo el país.

Aparte de los factores presentados arriba, es importante destacar otros puntos que llevaron a la ruptura del consenso participativo que se había creado. La mayor parte de los actores que protagonizaron o adhirieron a estas manifestaciones no tenían vínculo con las bases populares o movimientos sociales organizados, el perfil de este público fue de sesgo conservador, y se organizó en torno de agendas de carácter moral, religioso y, gran parte de él, con una fuerte crítica a la agenda social. Como uno de los resultados de esto, los avances obtenidos en el país en cuestiones de derechos humanos, universidad pública, lucha contra el hambre y la pobreza, e incluso cuestiones ambientales

fueron colocadas en jaque como si representaran valores que estaban en contra del desarrollo del país.

Varias de estas formas de manifestación se basan en la polarización entre izquierda y derecha y la creación de informaciones inconsistentes y noticias falsas compartidas por medio de redes sociales, generando un fenómeno masificado, sin un debate más estructurado sobre los problemas públicos.

Con esto, a partir de 2013 se forma un cuadro en el que la movilización popular vuelve a tener centralidad en el campo político, pero con otros formatos, diferentes de las que crearon las condiciones para los avances de la participación social de base popular, con el inicio de la democratización en 1984.

Este escenario también está marcado aún por las directrices del papel del Estado para el control y criminalización de las acciones de los movimientos sociales, lo que se viene consolidando con diversas medidas restrictivas y de desmontaje de la estructura participativa formalmente instituida. Como una grave consecuencia de estas dinámicas, se produce el aislamiento de la participación social en el sistema político y la desvinculación entre la participación no institucional y la institucional.

Esta separación, junto con el intento del gobierno federal de disminuir la credibilidad de los mecanismos de la participación social es una de las (des)construcciones que se han creado en el actual proyecto político en el país, con el desmantelamiento de la estructura participativa y el ataque a las concepciones democráticas también en el campo simbólico y de valores (Ipea, 2019). Uno de los hechos destacados resultante fue la extinción, por parte del Gobierno Federal en 2019, de un número significativo de Consejos y Comités, por medio del Decreto N° 9.759 del 11 de abril (Brasil, 2019).

Considerando todo el proceso descrito anteriormente, es imprescindible revisar las experiencias y aprendizajes generados con la participación ciudadana para enfrentar los nuevos desafíos impuestos por la desconstrucción en curso, del aparato democrático.

¿Cuáles son las potencialidades que surgen del período de intensa participación social institucionalizada y qué pueden generar oportunidades para promover la democracia directa en períodos de crisis democrática?

Este capítulo presta atención al proceso de creación de otras formas de acción colectiva que emergen de la sociedad, defendiendo que estas pueden oponerse al movimiento de desconstrucción de la política y en retracción de la participación institucionalizada.

El principal argumento que se busca desarrollar es que, en un período de retroceso democrático por parte del Estado, la acción

colectiva que emerge de la sociedad gana importancia y necesita ser comprendido su potencial de generar oportunidades de resistencia y reinención democráticas. El análisis de como esta acción colectiva se ha construido puede arrojar luz sobre la comprensión de los posibles espacios o ámbitos para reanudar una acción pública que avance, incluso con acciones contrarias de parte del Estado.

Por lo tanto, se propone una mirada sobre las formas insurgentes de acción colectiva, muchas veces invisibles en la sociedad, argumentando que existe un potencial en la acción pública que surge de estas y aporta otras perspectivas del quehacer político. El enfoque de esta mirada se centrará en las vías de análisis para la comprensión de estas formas emergentes de acción y del protagonismo de la sociedad en la construcción de formas legítimas de participación social y política.

2. DE CERCA Y AL INTERIOR - LA ACCIÓN COLECTIVA EN FORMACIÓN

Al concebir la acción colectiva como una construcción social en la que los diferentes actores están vinculados entre sí, se tiene que esta acción puede surgir de las demandas de comunidades, grupos, movimientos sociales, en oposición a las acciones coordinadas por otros actores o en torno a intereses comunes (Ostrom y Hess, 2007; Cefai, 2007). Pueden surgir varias posibilidades de estas relaciones, que, incluso dentro de los procesos conflictivos, puedan generar nuevas ideas, entrecruzando diferentes lógicas y redefiniendo los problemas públicos desde la perspectiva de quienes los experimentan. Estas acciones colectivas pueden surgir de prácticas de socialización y nuevas y múltiples racionalidades gestadas en proceso de convivencia y organización política, así como también del ejercicio de la ciudadanía y la búsqueda de sus derechos.

Una percepción importante que surge de esas construcciones es la idea de que “los gobiernos no tienen el monopolio del público, y que el público nunca ha renunciado a su voluntad de actuar públicamente” (Spink, 2018, p. 13).

En este sentido, la acción pública es una construcción que emerge tanto del Estado como de la sociedad e incluso puede ser dirigida desde el público para el público. Esto puede materializarse en la esfera de la gestión, en la formulación, implementación y control de políticas públicas, o en el activismo y en formas de lucha que elaboran y buscan orientar problemas públicos específicos.

Esas dimensiones no se reducen a modelos, por el contrario, aportan perspectivas que pueden revelar nuevos lenguajes sociales y de acción. Una vía de análisis valiosa implica comprender el lugar desde el que parte la acción y como este lugar guía o agrega nuevos

significados para los problemas públicos; crea nuevas formas de movilización específicas para este territorio y produce bienes de interés colectivo.

En otras palabras, el lugar donde ocurren los problemas públicos deja claro cuestionamientos que se originan de la relación concreta de los habitantes con su espacio vital, problemas que los afectan, los conflictos y diversidad de intereses del contexto en el que están insertos. Ejemplo de esto son las luchas por mejoras en los barrios como la instalación de guarderías, escuelas, hospitales, o la creación de centros culturales para la juventud en situación de pobreza y con poco acceso a estos bienes.

Se pueden ver ejemplos bien concretos de como esta acción pública se origina en la realidad vivida, en la acción colectiva organizada por familiares de presos que se juntaron buscando llevar del campo privado de las familias para la esfera pública la cuestión de los derechos humanos en la cárcel (Pastoral Carceraria Nacional, 2018), o en propuestas de actores y redes que coordinan la agricultura urbana con la seguridad alimenticia y nutricional en grandes ciudades como San Pablo, Toronto y Montreal (Porto, 2017). Es posible ver en estos casos, acciones enraizadas que apuntan para una recomposición de las bases de la acción social y del quehacer político que tiene el lugar donde se vive, como promotor de vínculos, de composición de intereses comunes y de conexiones entre la población, administradores y articuladores locales (Borges et al., 2016).

Como propuesta de caminos de investigación de esas dinámicas es necesario identificar donde y como ocurren los eventos, partiendo del reconocimiento de que la política pública no es el único lenguaje de acción (Spink, 2019). Estas construcciones pueden estar en redes diversas de sociabilidad, materializándose por medio de la organización de asociaciones, foros, redes, grupos comunitarios y colectivos que sugieren nuevas bases de organización popular y comunitaria. Se pueden iniciar a partir de temas globales y transversales, o causas y cuestiones territoriales, luchas sociales y proyectos, entre otros factores movilizados que remiten a intereses más específicos y singulares.

Así, es posible una mirada sobre la acción pública movilizada, de acuerdo con intereses y problemas colectivos, discutiendo el restablecimiento de los espacios políticos creados a partir de diferentes enfoques articuladores como salud, educación o vivienda, por ejemplo.

Es importante observar que estas dinámicas amplían las formas de organización de la sociedad en torno de luchas sociales e intereses colectivos, revelando espacios de acción no previstos en los campos políticos y de participación institucionalizados. Tratar de entender cuáles pueden ser los vínculos que fortalecen estas acciones y

funcionan como estructuradores de estas experiencias han revelado espacios de micropolítica, prácticas de base popular y conexiones generadas en el cotidiano (Spink, 2019).

Como ejemplo para discusión, se menciona la investigación sobre vulnerabilidades urbanas en la zona sur de San Pablo, conducida en colaboración por el Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno - CEAPG (*Centro de Estudos em Administração Pública e Governo*) de la Fundación Getúlio Vargas (FGV)¹, en asociación con actores de la región. Varios temas urbanos se han enfocado y cruzado para comprender las dinámicas en un área territorial específica: los distritos de Jardim Ângela y Jardim São Luís, situados en la periferia del extremo sur de la ciudad de San Pablo. Las investigaciones y actividades realizadas en conjunto con los actores locales han revelado diversas dinámicas colectivas que reflejan los problemas vividos en aquella región y el envío de propuestas al poder público, a través de espacios de participación institucionalizados.

Con el objetivo de mapear y caracterizar a los actores y las relaciones sociales, Gómez Esteves, Silva Pereira y Spink (2019) identificaron tres tipos de redes y organizaciones locales que actúan como conectores sociales y que promueven la acción colectiva. Estas relaciones están estructuradas en redes de relaciones sociales perenes, basadas en relaciones solidarias; en redes de actividades económicas dentro de una lógica de cadenas productivas y en acciones políticas en red, en una dinámica de movimientos reivindicatorios.

Una forma de difundir y hacer visibles los debates tratados en estas redes locales ha sido la organización de foros que amplían la participación de actores de la propia región y crean nuevas conexiones. Un punto destacable es que estos Foros y Colectivos vienen consolidando su desempeño a través de la interconexión con temas transversales provenientes de problemas públicos característicos del territorio y de potencialidades que se cruzan en estas construcciones colectivas.

Por lo tanto, junto a temas centrales como los problemas históricos de violencia, la falta de opciones para la juventud en la periferia, sumados a la cuestión racial, son tratados también situaciones de regularización de vivienda, de oportunidades de desarrollo local, salubridad, preservación de fuentes naturales de agua y agricultura

1 Esta investigación ha sido desarrollada a partir del CEAPG/FGV-SP, en el ámbito del proyecto Estación de Investigación Urbana de M'Boi, con metodología construida en colaboración con los actores de la región. La Estación es resultado de un trabajo que tuvo inicio en 2013, con el apoyo del Fondo de Investigación y de la Red de Investigación Aplicada de la FGV al proyecto Vulnerabilidades Urbanas del CEAPG.

urbana, los que aparecen como intereses comunes. Un ejemplo es el Foro en Defensa de la Vida, que existe desde 1997 y se articula, principalmente alrededor del tema de la violencia contra la juventud negra en los barrios de la región de M'Boi Mirim, periferia de San Pablo, considerada en 1996 como una de las más violentas del mundo por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Los actores centrales son habitantes de la región de Jardim Ângela y de Jardim São Luís, miembros, en su mayoría, de alguna organización social que actúa en esos locales. Los integrantes se agrupan según el vínculo que poseen con sus grupos de referencia y espacios de actuación, como, por ejemplo, juntas de vecinos, movimientos sociales, diferentes iglesias, escuelas, universidades y gestores públicos locales.

El Foro en Defensa de la Vida ha permitido el encuentro y la sinergia de diversos actores y organizaciones, logrando movilizar y articular a más de 100 organizaciones populares a lo largo del tiempo. De manera que actúa como un diseminador para que los propios pobladores locales entiendan el problema público en el ámbito personal y también colectivo. Algunas de las conquistas del Fórum fueron la implementación de los proyectos de bases policiales de vigilancia comunitaria en la región; la instalación de 2 CICs (Centro de Integración y Ciudadanía); la construcción del Hospital M'Boi Mirim; y la construcción y ampliación de infraestructura pública en las áreas de educación y cultura, y asistencia social (Crowe et al., 2016).

El lado personal se experimenta en la medida que los vecinos comparten sus propias experiencias de violencia, abuso, muerte e injusticia cometidas y sufridas por ellos, sus amigos y familiares. Al mismo tiempo, logran crear una red de apoyo y comunicación en la comunidad, que les ayuda a percibir que el problema es público y colectivo. En un contexto más amplio, la convivencia en estos foros permite a las personas extrapolar su experiencia individual, entendiendo que lo que sucede en su barrio y en las otras regiones de la Zona Sur de Sao Pablo, donde viven, también ocurre en los suburbios de otras regiones de la ciudad (Spink, Spink y Tavanti, 2019).

De esa manera, se observa que la acción colectiva que llevan a cabo genera posibilidades para que el Foro en Defensa de la Vida y otros grupos de apoyo busquen presionar al Estado, como parte de una acción pública.

En la misma región, la población también creó el Foro de Investigadores, el Foro de Inclusión para personas con discapacidad, el Foro del Fundão y Águas y el Foro Social Sur, entre otros. Varios de los temas tratados por estos foros han generado documentos que

direccionan demandas para órganos públicos, pautas para la participación en consejos en el área de la salud y seguridad y audiencias públicas, entre otros requerimientos y conquistas.

Un punto crucial para destacar en estas construcciones es la acción colectiva vinculada a experiencias arraigadas localmente, que apoyan acciones legítimas de base popular, articuladas entre diferentes situaciones que los afligen y con las potencialidades del territorio, como, por ejemplo, grupos de cultura local. En la región existen grupos que organizan veladas literarias, producciones culturales, musicales y eventos que ya se han dado a conocer en la ciudad.

En la misma dirección de lo que se discutió y buscando responder a demandas que prestan atención a los desafíos de la organización y gestión de la esfera pública no estatal en su producción de acción pública, se defiende la necesidad de desarrollar instrumentos de gestión pública que capten las asociaciones más fluidas, los vínculos informales, las dinámicas del lugar donde se inicia la acción y se forman las relaciones cotidianas. De esta manera, también es posible desarrollar soluciones de articulación entre la dimensión técnico-administrativa de los instrumentos de participación, que implica la eficacia y la dimensión política, involucrando la legitimidad y ampliación del aprendizaje social de los ciudadanos.

Junto a esto, la propuesta de volver a la referencia, al 'lugar' como el local de la acción, implica una aproximación de observar de cerca y en el interior del territorio y sus barrios, con el fin de captar el tejido social y las dimensiones difícilmente vistas desde el exterior.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Como una forma de lidiar con la desconstrucción de las instancias democráticas experimentada actualmente en Brasil, este texto discutió el potencial de la acción pública y la recomposición de la organización popular a partir de experiencias emergentes que han tenido lugar bajo diversas formas y contextos en el país, pero en gran parte desconocido para la población.

A partir de todo lo que se discutió, se puede argumentar que tales experiencias emergentes muestran otro proyecto político en construcción. Estas son campos de práctica para la nueva sociabilidad y las múltiples relaciones, generando respuestas que surgen de la necesidad de la propia sociedad de resolver problemas públicos y construir formas conjuntas para satisfacer los intereses colectivos.

Uno de los puntos clave que motiva esta perspectiva de observar y acompañar formas emergentes de acción colectiva es el reconocimiento de la necesidad de expandir la experiencia política de las personas en general, para fortalecer las demandas colectivas, especialmente en

períodos de retracción de la democracia, en los que el Estado disminuye su acción, se ausenta o se resta de su papel y de las responsabilidades con el bien público.

Algunas de estas posibilidades que surgen de la propia sociedad se concretizan en propuestas articuladas en redes, foros y colectivos organizados en torno de temas, causas, problemas locales, luchas sociales y proyectos de mejora local.

Un punto fundamental es que la actividad de los grupos en estos espacios se ha fortalecido principalmente cuando hay un encuentro entre problemas o demandas que afectan sus vidas. Esto genera el impacto y la participación de diversos públicos y campos, como, por ejemplo, la asistencia social cuando se trata de mujeres en situación de violencia, y al mismo tiempo, de formas de generar ingresos y ampliar la movilidad, al proponer mejoras en la seguridad pública que proporcione facilidades en el desplazamiento dentro del barrio en que viven.

Otro punto no menos importante para el fortalecimiento democrático es el reconocimiento de que la actividad política puede ser ejercida por la población en el Brasil de los últimos 30 años, tanto en las luchas organizadas por movimientos sociales, como a través de la experiencia de la participación social directa. Esto condujo a procesos de aprendizaje valiosos e implicó la participación de una multiplicidad de actores en la formulación, implementación y control social de políticas públicas.

Algunos de los principales riesgos relacionados a la retracción democrática que actualmente enfrenta el país, implican el vaciado de estas formas de participación que se crearon formalmente y el riesgo de que estos espacios, conquistados a través de muchas luchas, sean asumidos por grupos sin legitimidad popular.

Por lo tanto, las posibilidades de reinvencción democrática dependen de puntos de vista divergentes que captan experiencias de otros proyectos políticos, que a menudo son invisibles en la sociedad, así como también la valorización de las experiencias de participación popular que fueron experimentadas en los espacios formales de consulta y toma de decisión sobre cuestiones públicas.

Es importante, por lo tanto, reafirmar las formas directas de participación social, como los referéndums, las consultas populares, las convenciones nacionales y la participación en consejos, entre otros que se dieron en Brasil a partir del proceso de redemocratización, que se dio con el fin de la dictadura militar. Este proceso democrático fue iniciado desde mediados de la década de 1980, con la redacción de la actual Constitución Federal, conocida como la Constitución Ciudadana.

Como resultado, hubo un estímulo creciente a la participación de la sociedad civil en varios órganos de toma de decisiones, la creación de consejos para que la población pudiera expresarse y debatir sobre temas de interés real para la población. Esto se consolidó con más fuerza a mediados de la década de los 90 y más precisamente a partir de los años 2000, con políticas públicas que también fortalecieron el poder de acción en los municipios.

De esta manera, toda la estructura creada y la dinámica participativa que se produjo en los últimos 30 años en Brasil han generado importantes innovaciones en formas de gobernanza con nuevas articulaciones entre la sociedad y los diferentes niveles de gobierno. El presupuesto participativo es un ejemplo bien conocido de estas formas de toma de decisión y de gestión pública, con un rico proceso de aprendizaje social para diferentes actores, y que ha logrado alcanzar buenos resultados y extenderse por el país y en el exterior.

A partir de las experiencias ciudadanas de autonomía, la apropiación de espacios políticos, la participación en consejos y del desempeño en otros mecanismos de democracia directa, se experimentaron diferentes formas de acción pública. Se ha generado aprendizaje, tanto para el gobierno, como para individuos, líderes y organizaciones que han participado en debates, consultas públicas y otras formas de participación social.

Es importante tener en cuenta que la dinámica sintetizada anteriormente condujo a una expansión de la complejidad de la gestión y de formas de interrelación. Los procesos de transformación en la gestión pública, con especial énfasis en la articulación entre el gobierno y la sociedad civil, condujeron al desarrollo de metodologías de gestión social y gobernanza que podrían absorber toda la complejidad inherente a tales procesos.

Se han llevado a cabo varios estudios que dan origen a un cuerpo teórico, el que puede responder a la necesidad de capacitación para una gestión pública más democrática y efectiva. En Brasil, especialmente en los últimos diez años, ha habido un importante debate en las Universidades sobre el campo de la Administración Pública, reuniendo docentes e investigadores de diferentes partes del país y promoviendo la articulación con redes internacionales de investigación. Como parte de este proceso, fueron creadas asociaciones representativas como la Asociación Nacional de Enseñanza e Investigación del Campo de Públicas - Anepcp (*Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*), la Sociedad Brasileña de Administración Pública - SBAP (*Sociedade Brasileira de Administração Pública*) y la Red de Gestión Social - RGS (*Rede de Gestão Social*).

Todo este movimiento creó referencias para la formación de pensamiento crítico, las metodologías y cuerpo teórico transdisciplinario que involucra el 'Campo de Públicas' y la 'Gestión Social'. Con la producción de vasto material proveniente de investigaciones recientes sobre las prácticas participativas y de gobernanza democráticas en el país, muchos avances fueron realizados en dirección a concepciones híbridas de gestión, coproducción de políticas públicas entre sociedad y gobierno y la sociología de la acción pública.

Todo este desarrollo en el campo teórico busca acompañar, impulsar y comprender diferentes aspectos de las prácticas y casos discutidos en este capítulo, pero muchos desafíos aún están pendientes y se siguen volviendo a presentar.

Como sugerencias de estudios que pueden colaborar a partir de los análisis aquí desarrollados, visando la ampliación de las potencialidades de acción pública democrática incluyen: a) considerar diferentes tipos de públicos, conflictos e intereses plurales en la definición de los problemas públicos; b) analizar la acción colectiva que surge de la relación con el lugar en que se vive y de las cuestiones adecuadas a territorios, barrios y localidades; c) aproximar gestores públicos que actúan en la atención directa a la población para discutir como incluir formas flexibles de aplicación de políticas públicas ajustadas a las realidades locales; d) utilizar las instancias formalmente institucionalizadas para participación social y trasmisión de las demandas, y al mismo tiempo generar espacios abiertos para la innovación social; y, e) desarrollar mecanismos de articulación para producir soluciones y capacidad de gestión específicas para los gestores de las acciones colectivas que surgen de la sociedad.

Se considera que continuar pensando en modos de incluir múltiples actores sociales y generar aprendizaje colectivo para una ciudadanía activa se vuelve aún más necesario en períodos de retroceso democrático, a fin de encontrar nuevos puntos de equilibrio entre el papel de la sociedad civil y de los gobiernos. En otras palabras, la crisis de la democracia contemporánea aumenta aún más la importancia de la participación popular.

En este sentido, el capítulo presentó un relato de la democratización en Brasil y el análisis de las formas de acción colectiva, redes locales y de debate en el campo público. Finalmente, se reafirma la importancia de la participación social para el fortalecimiento de la democracia directa y recuperación de los espacios institucionales, con un protagonismo de la sociedad en la coproducción de políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Ângela. (2017). A política das ruas. *Novos estudos e Cebrap*, pp. 49-58
- Avritzer, Leonardo. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Borges, Zilma; Nabuco, Ana Luiza; Soares da Silva Filho, João; Nunes Ferreira, Rodrigo y De Mattos Almeida, Maria Cristina. (2016). Publication and the construction of new urban territoriality in Belo Horizonte, Brazil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 21(70), 176-189.
- Brasil. (2019, 11 de abril). Decreto Nº 9.759. (Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal).
- Cefai, Daniel. (2007). *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*. Lormont: La Bibliothèque du Mauss.
- Crowe, Jaime; Maria, Léa; Simões, Celina y Tavanti, Robert M. (2016). Fórum em Defesa da Vida: 20 anos de resistência pela vida dos jovens que vivem nas periferias da zona sul de São Paulo. In *Estação de Pesquisa Urbana M'Boi*, 9.
- Gómez Esteves, Egeu; Silva Pereira, Cleber y Spink, Peter Kevin. (2019). Conexões da zona sul: levantamento participativo da economia solidária na zona sul da cidade de São Paulo. In *Estação de Pesquisa Urbana M'Boi*, (EAESP, Fundação Getúlio Vargas), 10.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipea. (2019, abril). Extinção dos conselhos afeta participação social nas políticas públicas. Participação em foco. Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1816-extincao-conselhos-politicas-publicas>.
- Ostrom, Elinor y Hess, Charlotte. (2007). *Understanding knowledge as a commons*. Cambridge: MIT Press.
- Pastoral Carcerária Nacional. (2018). *Amparar e construir resistências com os familiares e amigos de pessoas presas. Tortura em Tempos de Encarceramento em Massa*. Brasil: CNBB.
- Porto, Lya. (2017). *Redes, ideias e acción pública na agricultura urbana: São Paulo, Montreal e Toronto*, (Tesis de Doctorado). Fundação Getúlio Vargas, San Pablo, Brasil.
- Spink, Mary Jane Paris, Spink, Peter Kevin y Tavanti, Robert Miniguine. (Orgs.), (2019). *Sociedade Santos Mártires do Jardim Ângela: uma chama de esperança*. Sao Pablo: Editora Terceiro Nome.

Spink, Peter. (2015). *Vulnerabilidade Institucional e a falta de conectividade em M' Boi Mirim: Relatório de Pesquisa*. CEAPG. Sao Paulo: FGV.

Spink, Peter. (2019). *Beyond public policy: a public action languages approach*. Cheltenham: E. Elgar Publishing.

Parte III

DEMOCRACIA DELIBERATIVA

PROCESOS DELIBERATIVOS

Ivan Beck Ckagnazaroff

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo aborda el tema de la deliberación a través del funcionamiento de los espacios deliberativos. En primer lugar, se conceptualiza la deliberación y se desgranán las dimensiones relevantes para su comprensión. A continuación, se plantea el debate sobre los llamados “espacios deliberativos”, en base a los problemas y los desafíos destacados en la literatura especializada. El capítulo finaliza con algunas conclusiones y sugerencias para reflexionar sobre la deliberación.

2. LA DELIBERACIÓN PÚBLICA

La deliberación es una de las fases, o si se prefiere, refleja una acción particular en un proceso democrático. Como afirma Bovero (2002, pp. 53-68), deliberar es uno de los verbos del discurso de la democracia que se puede ordenar en términos de proceso de la siguiente manera: 1. elegir, 2. representar, 3. deliberar y 4. decidir. El verbo deliberar, según Bovero (ídem), es un verbo latino (*deliberare*), cuyo origen podría estar relacionado con el sustantivo libra, que a su vez significa equilibrio. Esto explicaría el uso metafórico de este verbo en el sentido de pensar, de reflexionar.

Bovero (ídem, p. 62) señala que, en el contexto legal, la deliberación se entiende como “la decisión de un órgano colegiado (como

un tribunal de justicia, un jurado, un consejo de administración o de facultad, o, exactamente, un parlamento)". Comúnmente, tanto el verbo como el sustantivo "indican en cierto sentido una decisión". Sin embargo, el carácter colegiado de la acción de deliberar, resaltado en el discurso legal, indica que este verbo es "un tipo de procedimiento de toma de decisiones cualitativamente diferente".

El término deliberar tiene atributos que se refieren al "momento que precede a la decisión en sentido estricto" (pp. 62-63). Aunque expresiones como "el parlamento o el colegiado se reunirán para deliberar" o el "tribunal deliberará" indican el resultado de una decisión, también se refieren al "acto de discutir las diversas tesis y puntos de vista, la ponderación de los argumentos a favor y en contra y el intento de persuasión recíproca entre sus respectivos seguidores" (p. 63).

A su vez, el verbo decidir (origen latino *decidere*) significa "cortar, terminar abreviando" (ídem, p. 63). Lo que se abrevia aquí, en relación con las decisiones políticas en los procesos democráticos, es la ponderación que cada uno hace de las diferentes propuestas presentadas en relación con los temas en discusión. A través de la deliberación, cada uno, considerando el grupo en el que actúa, prepara su decisión de voto individual, y por la suma de estos votos se llega a una decisión colectiva, y a una decisión general basada en la regla de la mayoría.

Sin embargo, según Bovero (ídem), el juego democrático no es reducible al gobierno de la mayoría. En democracia, buscamos reducir las voluntades, los intereses individuales a una "voluntad única, expresada (cada vez) por la decisión colectiva, de tal manera que los individuos puedan reconocer en esta una voluntad no impuesta, incluso cuando no la compartan" (p. 63), como resultado de un proceso de toma de decisiones en el que todos tenían las mismas condiciones para participar.

La decisión democrática es aquella que, durante la deliberación, que la precede, los representantes de todos los interesados en el tema en cuestión tuvieron las mismas "oportunidades para la evaluación y la persuasión recíprocas", lo que significa que en los casos de los órganos colegiados deliberativos la representación se confirma por medios "que no distorsionen ni penalicen a nadie".

Bernard Manin (1987; apud Nobre, 2004), considerado uno de los pioneros en el debate sobre la deliberación democrática, también enfatizó esta relación entre deliberación y decisión, pero de una manera ligeramente diferente. Para él, la deliberación tendría dos significados: uno, como un proceso de discusión y el otro, como una decisión, siendo este último dependiente en términos teóricos y prácticos del primero.

Según Nobre (2004, p. 34), tal posición sobre la deliberación estaría detrás de la idea de Joshua Cohen de que la teoría de la democracia

deliberativa está relacionada con el ideal de la justificación política. De esta manera, la justificación para el “ejercicio del poder político colectivo es proceder en base a argumentos públicos y libres entre iguales. Una democracia deliberativa institucionaliza este ideal” (Cohen, 1989; apud Nobre, 2004, p. 34).

El eje principal de la teoría deliberativa, que es de carácter normativo, es la preocupación por la legitimidad de los procesos democráticos, una legitimidad que depende del “respeto de los procedimientos de deliberación imparciales” (Nobre, 2004, p. 34).

En este sentido, Seyla Benhabib (1996; apud Nobre, 2004, p. 34) señala el conjunto de características que debería tener un proceso deliberativo democrático: “1) la participación en la deliberación está regulada por normas de igualdad y simetría; todos tienen la misma oportunidad de iniciar actos de habla, cuestionar, interrogar y abrir el debate; 2) todos tienen derecho a cuestionar los temas establecidos en el diálogo; y 3) todos tienen derecho a presentar argumentos reflexivos sobre las reglas, el procedimiento discursivo y la forma en que se aplican o conducen”. Por lo tanto, solo serían “válidas (es decir, moralmente vinculantes) las reglas (es decir, reglas generales de acción y arreglos institucionales) que pudieran recibir el consentimiento de todas las personas potencialmente afectadas por sus consecuencias, si se llegara a tal acuerdo como resultado de un proceso de deliberación” (ídem, p. 34) con las características mencionadas anteriormente.

Cohen (1997, pp. 72-73) presenta lo que considera las cinco características principales de una concepción formal de una democracia deliberativa:

1. Una democracia deliberativa es una asociación independiente y que funciona constantemente, cuyos miembros esperan que continúe indefinidamente en el futuro.
2. Los miembros de esa asociación comparten la opinión de que las normas que la rigen deben proporcionar una estructura para la deliberación, o ser ellas mismas el resultado de una deliberación colectiva. También comparten el compromiso de coordinar sus actividades dentro de las instituciones que hacen posible la deliberación y de acuerdo con las normas que han desarrollado a través de sus deliberaciones. La libre deliberación entre iguales es la base de la legitimidad, según ellos.
3. Una democracia deliberativa es una asociación pluralista. Los miembros tienen diferentes preferencias, creencias e ideales con respecto a la conducción de sus propias vidas. Tienen objetivos diferentes y no creen que sea necesario disponer de un conjunto específico de preferencias, creencias o ideales obligatorios.
4. Dado que los miembros de una asociación democrática consideran que los procedimientos deliberativos son la fuente de su legitimidad, es re-

levante para ellos que las condiciones en las que funciona su asociación no sean solo el resultado de su deliberación, sino también que se les presenten como tales. Prefieren instituciones en las cuales las conexiones entre deliberación y resultados se muestran de forma evidente, a aquellas en las que las conexiones son menos claras.

5. Los miembros se reconocen a sí mismos como personas capacitadas para deliberar. Es decir, que tienen las capacidades necesarias para participar en de procesos de intercambio de argumentos y de justificación pública, así como para actuar sobre los resultados de dicho proceso de argumentación pública.

La democracia, en la perspectiva de este modelo, no se reduce a la forma de organización político-estatal basada en la representación del partido, ni se puede partir de la idea de una sociedad centrada en el Estado (Nobre, 2004, p. 35). Para Nobre (ídem), la democracia debe entenderse como una forma de vida, basada en una cultura política desde la cual puede abordar la cuestión de la institucionalidad político-estatal, además de otros temas relevantes para la democracia, entendida de esta manera.

Como señala Sen (2009), esta corriente teórica democrática incorporó la participación política, el diálogo y la interacción pública, consideradas como elementos relevantes para ampliar el concepto de democracia. Esto implica que la participación social debe desarrollarse en espacios autónomos, siguiendo normas consideradas legítimas por sus miembros, entendida como una manera de formar opinión y voluntad pública, para poder así confrontar tanto el poder estatal como el poder de mercado, en base al Estado de derecho (Habermas, 1995).

La deliberación se realiza en estos espacios autónomos que pueden adquirir diferentes formas y tamaños, pueden estar ubicados en diferentes niveles de poder (federal o nacional, estatal o regional o provincial; municipal o local) y operar en diferentes ámbitos de la vida (educación, salud, saneamiento, derechos humanos, trabajo, seguridad, presupuesto, etc.). Su función puede estar centrada en defender los derechos, para influir en el poder ejecutivo, tanto en lo que se refiere al proceso de política pública como con respecto a la gestión de la administración pública; también pueden actuar en las esferas del poder legislativo y del poder judicial, en función de los avances en las experiencias democráticas.

La siguiente sección trata sobre estos espacios deliberativos, que pueden adoptar diferentes nombres, tales como arenas, foros o minipúblicos, según la denominación utilizada por Fung (2006). Aquí estos nombres se usarán indistintamente.

3. LOS ESPACIOS DELIBERATIVOS

En la sección anterior acabamos destacando la relevancia de los espacios para la deliberación, considerados como arenas que extrapolan espacios con contenido político-partidista, como los cuerpos legislativos (ayuntamiento, asamblea legislativa o congreso) y los organismos que pertenecen al ejecutivo. Dichos espacios deliberativos pueden formarse en diferentes niveles de desempeño, tales como vecindario, distrito, municipio, estado o gobierno central, y pueden tener diferentes formatos.

En general, buscan involucrar al ciudadano en los procesos de políticas públicas y en la gestión de los servicios públicos. En el primer caso la participación puede ocurrir en la elaboración de una política, en su implementación y/o en su evaluación. La inserción ciudadana en la elaboración de políticas públicas puede brindar beneficios importantes a los profesionales responsables de ello. Tales beneficios pueden referirse a aspectos técnicos, políticos, sociales y ambientales que, en teoría, contribuyen a la efectividad de la política. Además de fortalecer la legitimidad de la iniciativa gubernamental.

La inserción en la fase de implementación puede servir tanto para monitorear como para evaluar el proceso. La participación en la evaluación es una forma de establecer la efectividad y la calidad de la política implementada.

En relación con los servicios públicos, la participación puede tener lugar en formatos organizacionales que sirvan para que el gobierno y la administración pública rindan cuentas a la sociedad, y para que los ciudadanos den su opinión, sugieran y modifiquen la prestación del servicio, dependiendo de los problemas evidenciados; en resumen, para influir en la prestación de servicios, en la medida en que contribuye a mejorar su funcionamiento y efectividad.

Se observa que la participación ciudadana en estos ámbitos tiene efectos positivos para fortalecer la ciudadanía. Puede llevarse a cabo ampliando el conocimiento que el ciudadano puede tener sobre la realidad de la administración pública, sobre el problema en cuestión y sobre la ciudad donde vive. Existe la posibilidad de crear vínculos con otros actores para expandir la movilización y la participación social.

Tales posibles beneficios para la ciudadanía dependen, en cierta medida, del diálogo entre los actores de la sociedad civil y los actores del gobierno y la administración pública en estos foros. Dicho diálogo es uno de los puntos focales de la deliberación pública. Teniendo en cuenta que los actores provienen de diferentes entornos institucionales, sociales y políticos, tienen diferentes intereses, opiniones y conocimientos sobre el objeto en discusión. Tales diferencias deben tenerse en cuenta al crear estos foros/espacios.

Los foros deben regirse por reglas que puedan ser aceptadas y entendidas por todas las partes interesadas. Tales reglas tratan del diseño y el funcionamiento del espacio. En general se garantiza el mismo espacio de participación y peso del voto para los diferentes miembros que actúan en él. Por lo tanto, existe una garantía formal de que se consideren los diferentes puntos de vista y, si es necesario, que las minorías étnicas o de género, por ejemplo, tengan voz e influencia en el proceso. O, según en qué contexto social, que los grupos sociales mayoritarios, a la vez que económica y políticamente frágiles, puedan tener un peso en la votación que les garantice una mayor influencia en la decisión. Las normas que guían el funcionamiento de los espacios deliberativos, la selección de sus miembros y su composición, deben estar hechas de tal forma que no favorezcan ni a los políticos ni a los grupos de interés más consolidados. Estos dos tipos de agentes tienden a protegerse a través de reglas que no interfieran con su *statu quo*.

Los espacios pueden crearse por iniciativa de la sociedad civil, que a menudo pueden ser reconocidos por la administración pública como una organización que puede cooperar en la planificación o como un elemento de diálogo con la sociedad; en otros casos pueden ser establecidos por el propio poder ejecutivo. Esta creación de arriba hacia abajo puede reflejar las demandas y presiones de la sociedad; pero también puede reflejar las condiciones legales como requisitos para formar parte de una política pública determinada y, desde la creación del espacio, tener derecho a fondos de esa política, que se origina en niveles más altos de poder.

4. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ESPACIOS DELIBERATIVOS - PROBLEMAS Y CAPACIDADES

Al analizar el funcionamiento de organizaciones de carácter público es necesario tratar de identificar aquellas situaciones en las que su desempeño pueda distanciarse de lo que se esperaría de ellas. Una de estas situaciones se refiere al riesgo de captura. Puede haber casos en los que tales organizaciones estén sujetas a los intereses del ejecutivo y/o los intereses de empresas o sindicatos, por ejemplo. Dependiendo del perfil político del gobierno, de los juegos de poder entre los diferentes grupos involucrados en el sector, estos espacios pueden convertirse en escenarios donde los agentes más poderosos intentan capturar a los más débiles. El resultado de todo ello es que las decisiones tomadas tienden a satisfacer o al menos no dañar los intereses de los agentes más poderosos. En las políticas públicas que afectan a los intereses privados, como el transporte, el saneamiento, la salud o la energía, estos espacios pueden sufrir prácticas que buscan imponer intereses del mercado o del gobierno en detrimento de la sociedad.

Un gobierno también puede decidir acabar con los foros deliberativos, utilizando diversos pretextos. En primer lugar, una presunta falta de eficiencia en su funcionamiento, alegando que la participación y el debate son obstáculos en el camino de un proceso de toma de decisiones ágil, necesario para garantizar la efectividad de un proyecto o una política pública. Según esta lógica, la no participación de la sociedad no afectaría a la legitimidad y la calidad de las decisiones tomadas solo por los órganos ejecutivos. El gobierno fue elegido democráticamente y, por lo tanto, las plataformas políticas presentadas por él en el momento de la elección contaron con el apoyo de la mayoría de los votantes.

Otra crítica a los espacios deliberativos, frecuentemente formulada desde los cuerpos legislativos, es que tales espacios no representan adecuadamente a la sociedad; es decir, que los componentes provenientes de la sociedad civil no tienen la legitimidad para actuar en estos espacios como representantes de los ciudadanos. Mientras que un representante de la legislatura es elegido por miles de votos, un representante en el foro puede haber sido designado por asambleas de la sociedad civil con muy poca participación. Lo que se observa, en definitiva, es que los poderes legislativos adoptan una posición contraria a las arenas deliberativas que es similar a la de los gobiernos, pues utilizan como argumento principal que la legitimidad para actuar por el bien común reside en ellos, porque fueron elegidos para hacerlo.

Otro argumento utilizado es que el gobierno respeta los deseos de la sociedad en su conjunto ya que, una vez designado en sus funciones, es responsable del bienestar de toda la población y cuenta con todo lo necesario (incluyendo la capacidad técnica y la legitimidad de las urnas) para hacer frente a los diversos problemas experimentados por la sociedad de manera eficiente y socialmente justa.

Por paradójico que parezca, el gobierno también puede usar su propia ineficiencia para poner fin a las actividades de estos foros. El discurso en este caso enfatiza que, dado que el ejecutivo no puede responder a las demandas que le presenta el foro, generando una acumulación de acciones atrasadas, lo mejor sería suspender las actividades del foro hasta el momento en que el ejecutivo logre despejar las demoras. Esto puede suceder en los procesos de presupuesto participativo, por ejemplo.

En estas situaciones, se debe prestar atención a los movimientos del ejecutivo y los agentes que lo apoyan en esta voluntad de cerrar espacios deliberativos. Obviamente, es necesario considerar el marco legal para verificar en qué medida las leyes respaldan tal actitud. El principal resultado de la misma es que la sociedad se debilita ante el gobierno.

Este tipo de actitud puede fortalecer las prácticas más cerradas del gobierno. No solo fortalece el enfoque tecnocrático, sino también los lazos entre el gobierno y los agentes del mercado interesados en políticas públicas que los favorezcan de alguna manera y que queden lejos del escrutinio público.

En resumen, la transparencia y la rendición de cuentas se pierden en los procesos relacionados con la política pública o el servicio en los cuales se supone que opera el espacio deliberativo. Además, la sociedad corre el riesgo de perder espacio para la expresión y la presión sobre los grupos poderosos en términos políticos y económicos. Como señala Harari (2018), cuando se elige solo una narrativa sobre un determinado proceso o evento, se elige silenciar a todas las demás. Esto implica reconocer que los procesos de deliberación, a pesar de la expectativa de llegar a una decisión aceptada por todos o por una mayoría, están marcados por conflictos, que surgen de diferentes puntos de vista e intereses sobre el mismo problema o sobre el funcionamiento de estos espacios.

Por otro lado, se debe prestar atención al comportamiento de la sociedad civil organizada en relación con las iniciativas que provienen tanto del ejecutivo, ya sea de la legislatura que buscan, como del cierre o vaciado de estos espacios. Tal comportamiento depende de que los ciudadanos involucrados disfruten de las condiciones que les permitan tener la influencia necesaria, tanto en las deliberaciones como en las decisiones.

5. HABILIDADES PARA PARTICIPAR Y RESOLVER

Un punto a considerar se refiere a las capacidades necesarias para operar en este tipo de espacios. Dichas capacidades se refieren, cuanto menos, al conocimiento técnico; la acción política dirigida a la negociación y a la defensa de intereses, y la comunicación.

Los agentes de la administración pública, ya sean funcionarios vinculados a actividades intermedias o técnicos profesionales vinculados a actividades finalistas, tienen un mayor conocimiento técnico que una persona común y corriente. Dicho conocimiento técnico se deriva de la formación y experiencia del funcionario público en las actividades cotidianas de la organización pública. Este conocimiento marca la diferencia en los procesos deliberativos frente a los actores que, debido a que no tienen tales capacidades, pueden sentirse inferiores; no consiguen argumentar ni hacer contribuciones bien justificadas en la deliberación y, por lo tanto, su desempeño en los procesos puede verse afectado.

Esto implica que el ciudadano debe estar informado sobre los temas que se debaten y, si es posible, tener conocimiento que pueda

ampararlo en la discusión con otros actores. Este tipo de capacidad, según Knight y Johnson (1997), se refiere a las habilidades y competencias cognitivas necesarias para articular y defender eficazmente las demandas. Según ellos, es necesario que cada participante tenga las habilidades y las competencias cognitivas necesarias para articular y defender de forma eficaz y persuasiva sus demandas. De lo contrario, no habrá igualdad real de oportunidades para ejercer influencia política en los espacios deliberativos.

En relación con la acción política, se requiere tener experiencia en la articulación de alianzas y negociaciones, no solo para defender una posición determinada, sino también para poder ejercer un rol crítico y exigente ante los procesos deliberativos. Dicha acción política se refiere a la defensa del interés propio frente a intereses divergentes, así como a la defensa de las reglas acordadas para el funcionamiento democrático del espacio.

En general, dicha acción política deriva de las experiencias acumuladas en otras organizaciones, como ONG, movimientos sociales, sindicatos y asociaciones. Este apoyo organizacional externo a los foros puede servir como apoyo para actuar dentro de estos foros, ya sea aportando información y capacitación, o como una vía de articulación con otros actores activos en la política pública en cuestión. Esta capacidad está relacionada con la que formulan Knight y Johnson (ídem), como capacidad de las personas de elaborar y expresar preferencias auténticas, actuando de forma libre y voluntaria.

Esta discusión refleja la preocupación en la literatura científica sobre la supervivencia de los espacios deliberativos. Fung (2015) señala tres valores necesarios para su fortalecimiento.

El primero se refiere a la legitimidad. La idea es que si los ciudadanos participan directamente en los procesos de toma de decisiones que abordan cuestiones que les interesan, esto fortalece la legitimidad de la gobernanza democrática. Esto refleja la crisis de la democracia representativa, mencionada anteriormente, marcada por el escepticismo de los ciudadanos respecto a los políticos electos y a los partidos que hicieron perder a estos el contacto con la sociedad. Tales representantes son percibidos como deudores o dependientes de unos pocos, pero insensibles a la mayoría, corruptos e ineficaces en términos de desempeño del cargo. La legitimidad de los espacios deliberativos puede fortalecerse por el hecho que las acciones de los ciudadanos tienden a promover intereses que son más ampliamente compartidos con otros ciudadanos (Fung, 2015).

El segundo valor que la participación en los espacios deliberativos trata de fortalecer es el de la efectividad de la gobernanza. Para Fung (ídem), las disposiciones para la gobernanza son efectivas cuando

logran resolver los problemas para los cuales fueron establecidas. A medida que las organizaciones públicas se reorganizan para incluir la participación ciudadana en su proceso de toma de decisiones, ganan en efectividad, pues obtienen más información y capacidades y recursos específicos que los ciudadanos consideran que pueden ser útiles para la administración pública.

El tercer valor que puede ser fortalecido mediante la gobernanza democrática es, según Fung (ídem), la justicia social. En general, los espacios públicos de toma de decisiones terminan favoreciendo a grupos más organizados, con más recursos, que en general son grupos que se encuentran en una situación favorable en términos económicos, sociales o políticos, en detrimento de las mayorías que tienen más necesidades, pero menos recursos que las minorías privilegiadas. El dominio de estas es hecho común en el contexto democrático contemporáneo, marcado por el sistema económico capitalista.

En definitiva, los cambios hacia la participación ciudadana aumentan la influencia de los grupos mayoritarios en detrimento de los grupos minoritarios, aquí entendidos como grupos ricos y actores capitalistas. El ejemplo que surge, ya mencionado anteriormente, es el del presupuesto participativo, que en casos como Porto Alegre dio mayor peso a las demandas y preferencias procedentes de las regiones más pobres de la ciudad, de tal manera que la aplicación de recursos priorizaba a las áreas más necesitadas.

Un punto crítico en el caso de los casos recientes de presupuesto participativo es que tienden a centrar la atención en otros objetivos de gobernanza pública, como aumentar la educación cívica y la legitimidad popular, a expensas de buscar aumentar la justicia social.

En este contexto, Fung (ídem) llama la atención sobre el hecho de que el aumento de la justicia social puede ser generado indirectamente, a través de los beneficios asociados al fortalecimiento de la legitimidad y la eficacia de los acuerdos de gobernanza. En el primer caso, los déficits de legitimidad por parte de los órganos de gobierno provienen de la exclusión, cuando se excluye a algunas personas; o de la falta de deliberación, cuando ciertos puntos de vista o perspectivas quedan excluidos de los procesos de toma de decisiones, o dichos procesos no son razonables. Cuando los cambios hacia la gobernanza participativa logran incluir a los actores anteriormente excluidos, esto permite que dichos actores actúen en defensa de sus intereses y formulen propuestas relacionadas con los bienes y servicios públicos, con los derechos sociales, con el estatus y la autoridad pública; se trata de propuestas que tienen a fomentar la igualdad.

Mejorar la efectividad de los servicios públicos, ya sea de forma directa por parte de las administraciones o mediante alianzas con

actores privados, con o sin ánimo de lucro, los beneficiarios de estos servicios pueden mejorar su calidad de vida. En resumen, la gobernanza participativa favorece indirectamente el fortalecimiento de la justicia social, al aumentar el acceso de los bienes y servicios públicos de calidad a los más necesitados o al expandir su participación en los procesos de toma de decisiones (Fung, 2015).

Fung (ídem) presenta lo que él consideraba desafíos a los que se enfrentan dichos espacios. El primero es el perfil de quienes promueven la participación. En general, pueden ser políticos electos, ciudadanos o funcionarios públicos. Según Fung (ídem) cualquier experiencia participativa innovadora tiene su liderazgo, sea este ejercido por un político o por un grupo de políticos. A veces se ejerce de forma conjunta con líderes ciudadanos, que aportan creatividad a la hora de establecer escenarios de participación adecuados a las necesidades de las comunidades para las cuales que trabajan o viven. Dichos líderes también deben aportar perspicacia política para identificar y organizar aliados, así como persistencia para mantener el carácter democrático de la experiencia participativa.

Por otro lado, es necesario que este tipo de liderazgo aporte incentivos para crear formas efectivas de participación ciudadana. Por ejemplo, promoviendo que haya más ciudadanos que exijan más participación en la gestión pública. En otras palabras, los líderes deben profundizar sus vínculos con la sociedad civil, generando así capital político. Por otro lado, exige una sociedad movilizadada, que siempre esté alerta, presionando a la administración pública.

Apuntar aquí un comentario sobre el papel del funcionario o, si se desea, el burócrata que trabaja en el nivel superior de la administración. Este puede desempeñar un papel relevante, no solo en la implementación de una política o proyecto, sino también en la provisión de servicios. Y actúa directamente con el ciudadano. Este punto de contacto, que es un punto potencial de diálogo, puede servir para fortalecer la interacción entre la administración pública y la sociedad, lo que a su vez puede alimentar posibles foros articulados con la administración. Desde el punto de vista de la gestión pública democrática, cualquier punto de contacto puede ser útil para que el burócrata y el gerente comprendan mejor la realidad en la que trabajan y, por lo tanto, mejoren su capacidad de resolución de problemas; es decir, que mejoren su efectividad.

El otro desafío, directamente relacionado con el anterior, es la falta de una comprensión general de cómo debe tener lugar la participación ciudadana en la gestión pública y las instituciones democráticas contemporáneas en general (Fung, 2015).

Esto significa que la creación de estos espacios depende de la creatividad de los promotores de la participación, pero pueden tener

que afrontar resistencias de políticos electos que consideran que tales espacios son ilegítimos, porque no están formados por miembros elegidos en elecciones democráticas mediante sufragio universal y elecciones. La falta de una explicación consensuada sobre el papel de la participación ciudadana obliga a sus promotores y partidarios a justificar constantemente su existencia.

El tercer desafío también está relacionado con los dos anteriores. Se refiere a la trivialización de la participación; es decir, al riesgo de que las experiencias participativas/deliberativas resulten insignificantes. Esto puede ocurrir cuando los participantes no tienen influencia sobre los resultados, cuando la agenda de temas a debatir es bastante limitada, y/o cuando los recursos y las potestades otorgadas al espacio deliberativo son muy pequeñas (Fung, 2015).

Esto puede generar frustración entre los participantes. Los espacios deliberativos con contenido inocuo para la toma de decisiones e influencia nula no contribuyen a fortalecer la legitimidad, la eficacia y la justicia social. Una participación trivial puede conducir a malentendidos por parte de los evaluadores, los funcionarios públicos y los ciudadanos, llevándolos a pensar que los problemas de las experiencias participativas triviales son los mismos que los de las experiencias participativas no triviales. Esto puede conducir a una devaluación generalizada de la participación y la deliberación.

6. CONCLUSIÓN

La adopción de la deliberación en la administración pública refleja una visión de la democracia que valora la participación ciudadana en la gestión de los servicios y las políticas públicas. Implica la creación de espacios deliberativos que pueden vincularse a centros de servicio público, como salud o escuelas públicas; pueden ser consejos sectoriales que tienen un papel en el proceso de toma de decisiones de un determinado sector; en algunos casos pueden ser ad hoc o perennes. Pueden permitir que cualquier ciudadano entre y salga en cualquier momento, o constituirse a través de elecciones en los barrios donde viven. Lo que importa es que la participación ciudadana sea posible, influyente, constante y que aumente el número de ciudadanos involucrados en el proceso. Se supone que dicha participación es razonable y se rige por reglas que no impiden la participación en los espacios creados. En este sentido, se supone que el ciudadano no solo aporta sus vivencias y experiencias en relación con el tema en cuestión, sino que también puede contribuir a la mejora de las políticas, los servicios y los bienes públicos.

Aquí radica un dilema en el debate sobre la democracia deliberativa: ¿Cómo conciliar las demandas morales que garantizan la

legitimidad del proceso con los problemas epistémicos involucrados en el proceso de toma de decisiones sobre un problema dado? La participación ciudadana no siempre conduce a una mejor decisión en términos científico-técnicos sobre un problema. Por otro lado, la preocupación por obtener un resultado fiable en términos científico-técnicos no siempre debe tener en cuenta o considerar la participación ciudadana, lo que puede debilitar la legitimidad. Hay una tensión en la que pensar y que es difícil de resolver. Una decisión y su implementación no siempre incluirán legitimidad, efectividad y justicia social simultáneamente.

En cualquier caso, esto refuerza la necesidad de lograr resultados tanto en la dimensión procedimental como en la dimensión sustantiva de la deliberación. Se trata de tener en cuenta tanto la forma como el contenido, considerando también el contexto en el que funcionará el espacio deliberativo. Cuando hablamos de forma nos referimos a cuestiones como quién participa, la selección de los participantes, cuál es el peso de los votos de los diferentes actores, cómo se otorgan los puestos de gestión del espacio, el período de deliberación y decisión, cómo se establecen las decisiones por mayoría (sin por ello dañar a los más vulnerables cuando estos son minoría); y, por otro lado, para garantizar que las demandas de las mayorías más necesitadas sean tomadas en consideración (en lugar de las que provienen de minorías poderosas), cómo resolver los conflictos que surgen de estos procesos para que las decisiones se tomen sin debilitar la legitimidad procesal; o cómo garantizar el acceso a las reuniones de quienes tienen quehaceres durante el día.

El tema de contenido trata, entre otras cosas, de la relevancia de los temas abordados por el espacio participativo. Es decir, los problemas deben reflejar las necesidades de los ciudadanos y no de los políticos. Además, es necesario asegurar que tales decisiones se asimilen a las políticas públicas o a las acciones de las agencias públicas; en resumen, que se asimilen a la preparación e implementación de la planificación del organismo público al que está vinculado el espacio. Esto implica que el espacio también es consciente de las estrategias y la planificación de estos organismos.

La deliberación es un proceso que fortalece la democracia a través de la participación ciudadana en la gestión de las políticas y los servicios públicos. Se ve como una oportunidad de aprendizaje para los ciudadanos, tanto desde un punto de vista técnico como político. Es una forma de fortalecer la democracia frente a enfoques centralizadores, tecnocráticos, elitistas y corruptos que pueden adoptar los que están en el poder. Esto indica que los políticos implicados y el funcionariado también pueden aprender, tanto en términos políticos,

con relaciones más horizontales y no jerárquicas con los ciudadanos, como en términos técnicos, ya que la experiencia de los problemas de los ciudadanos proporciona una visión que no puede tener quien vive alejado de los problemas. Finalmente, la deliberación es importante porque permite la expresión de aquellos que más necesitan una voz.

BIBLIOGRAFÍA

- Benhabib, Seyla. (1996). Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. En Seyla Benhabib. (Ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, (pp. 67-94). Princeton: Princeton University Press.
- Bovero, Michelangelo. (2002). *Contra o Governo Dos Piores: uma gramática da democracia*. Sao Pablo: Editora Campus.
- Cohen, Joshua. (1997). Deliberation and Democratic Legitimacy. En James Bonham y Willian Rehg. (Eds.), *Deliberative Democracy – Essays on Reason and Politics*, (pp. 67-92). Londres: The MIT Press.
- Fung, Archon. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, (Wiley, SU), pp. 66-75.
- Fung, Archon. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Habermas, Jürgen. (1995). Três Modelos Normativos de Democracia. *Lua Nova*, 36, 39-54.
- Harari, Yuval Noah. (2018). *HOMO DEUS – Uma Breve História do Amanhã*. Sao Pablo: Companhia das Letras.
- Knight, Jack y Johnson, James. (1997). What Sort of Equality Does Deliberative democracy Require? En James Bonham y Willian Rehg. (Eds.), *Deliberative Democracy – Essays on Reason and Politics*, (pp. 279-320). Londres: The MIT Press.
- Manin, Bernard. (1987). On Legitimacy and Political Deliberation. *Political Theory*, 15(3), 338-368.
- Nobre, Marcos. (2004). Participação e Deliberação na Teoria Democrática: Uma Introdução. En Vera Schattan P. Coelho y Marcos Nobre. (Orgs.), *Participação e Deliberação – Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*, (pp. 21-40). Sao Pablo: Editora 34 Letras.
- Sen, Amartya. (2011). *A ideia de Justiça*. Sao Pablo: Companhia das Letras.

LOS CONSEJOS COMO ESPACIOS DELIBERATIVOS

EL CASO ESPAÑOL

Joan Font

1. INTRODUCCIÓN

Nuestras instituciones cuentan con multitud de espacios participativos que podemos englobar bajo la etiqueta “consejos consultivos”¹. De hecho, no hay ninguna duda de que en el caso español son la institución participativa más frecuente: más de un centenar en la administración central, cientos de ellos en las Comunidades Autónomas (CCAA) y seguramente miles de ellos en nuestros municipios. Lo que implica que, al menos, hay decenas de miles de personas dedicando parte de su tiempo a hacerlos funcionar y a tratar de vehicular la voz de la ciudadanía en los mismos.

A pesar de ello, sabemos muy poco de su realidad. Su funcionamiento aparente, rutinario y poco innovador, los ha convertido en el patito feo dentro del conjunto de instituciones participativas. Del mecanismo del que nadie habla. Porque no llama la atención nada de su diseño, como si ocurre con sus hermanos más atractivos (presupuestos participativos, jurados ciudadanos, democracia digital,

1 En España reciben en la práctica múltiples nombres (Foros de participación, consejos asesores, órganos colegiados de participación asociativa, etcétera).

etc.). Pero ¿son efectivamente los consejos instituciones inútiles y puramente rituales que nos ayudan poco a construir democracias más avanzadas?

La escasa investigación existente apunta en direcciones contradictorias. Por un lado, una de las Biblias de la democracia participativa es precisamente un estudio de caso basado en consejos consultivos en Chicago (Fung, 2004) y nos muestra muchísimas de sus promesas y potenciales deliberativos, incluso en un contexto de fuerte exclusión social como el estudiado. Por otro, la mayoría de las investigaciones, incluyendo la más rigurosa e influyente de las españolas (Navarro, 2004) nos muestra un panorama mucho más sombrío donde las estrategias calculadoras de líderes políticos y asociativos pasan por encima del potencial democrático de la institución.

¿Se parecen la mayoría de los miles de consejos existentes en España a los casos analizados por Navarro o tienen algunas de las virtudes democráticas de los que estudió Fung? En este capítulo trataremos de dar algunas respuestas a esta pregunta a partir de un estudio a un amplio abanico de consejos españoles. Para ello empezaremos discutiendo algunas consideraciones más teóricas sobre las posibles funciones democráticas de los consejos, seguiremos realizando una breve descripción de sus características básicas en el caso español, para combinar después ambas miradas, interrogando a la realidad empírica desde las preguntas que avanzamos en el próximo apartado.

2. ASOCIACIONES, CONSEJOS Y DEMOCRACIA: ALGUNAS CONSIDERACIONES

Uno de los debates más eternos y complejos sobre los espacios participativos es el de quien debe protagonizarlos. Y, aunque las opciones y dilemas son múltiples (¿Cómo acotamos el demos con derecho a participar? ¿Cómo seleccionamos y movilizamos a las personas que van a participar? ¿Cómo podemos acercarnos a una igualdad política real, difícil de conseguir en la práctica?, etc. ...), este termina centrándose a menudo en la dicotomía entre participación individual y asociativa. El debate sobre este tema es complejo (Baicocchi y Ganuza, 2016) y en textos anteriores hemos defendido la importancia de que en el conjunto de los espacios participativos se pueda escuchar a la ciudadanía individual (Font, 2001). Sin embargo, eso no significa que en el conjunto del ecosistema participativo de una comunidad no pueda (¿no deba?) haber lugar para dar una voz preferente a la voz y a los intereses de algo tan esencial para la vida política democrática como es la sociedad civil organizada, las asociaciones.

Dentro del conjunto de las teorías democráticas que abogan por enriquecer la voz de la población en las democracias representativas se encuentran aquellas que apuestan por hacerlo a través del fortalecimiento de sus asociaciones, que servirían para enriquecer y complementar los canales de representación, dando lugar a lo que algunos han llamado democracia asociativa (Hirst, 1994). Aunque los consejos consultivos actuales queden muy lejos del ideal normativo de la democracia asociativa, son probablemente la realidad institucional existente que más se asemeja a ella.

Otra aportación fundamental sobre el papel que las asociaciones pueden jugar en democracia es la que hace Warren (2001). Según el modelo que nos presenta este autor, las contribuciones democráticas que hace (o puede hacer) el mundo asociativo son amplias y variadas. Abarcan desde la educación y movilización de sus miembros, a la creación de un espacio de debate público y a un conjunto de importantes efectos institucionales: representación, resistencia, subsidiariedad, cooperación y legitimación. Algunos de estos efectos no pueden darse a través de un consejo consultivo, pero buena parte de los mismos, sí y estos serán los que utilizaremos para valorar las cualidades democráticas y deliberativas de los consejos. Concretamente analizaremos tres de esos efectos:

Uno de los roles democráticos de las asociaciones es convertirse en generadores activos de esfera pública. Las asociaciones pueden así contribuir a formar opinión y a desarrollar temas de agenda pública mediante el debate, lograr la inclusión de temas en la agenda de gobierno y participar en los procesos de deliberación. Para aproximarnos a este tema revisaremos como se producen los debates en el seno de cada consejo.

Entre los efectos institucionales de las asociaciones, su capacidad de representar intereses juega un papel central. Esta sirve para conectar a gobernantes y gobernados, para comunicar demandas de los segundos y para que estos puedan controlar a los primeros, forzando a aquellos a ser *"accountable"* y dar explicaciones de sus actos. ¿Ocurre esto en los consejos?

Otros efectos institucionales son los que tienen que ver con coordinar y cooperar y, por esa vía, encontrar soluciones compartidas a problemas colectivos y, por otro, con legitimar decisiones públicas. En ambos casos, poder jugar esos papeles pasa porque esos espacios tengan algún papel en la elaboración de políticas públicas.

3. ¿QUÉ SON Y QUÉ HACEN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS EN ESPAÑA?

Las administraciones públicas españolas cuentan con un elevadísimo número de órganos colegiados con diversos componentes participativos. Aquí hablamos de aquellos que incorporan las tres características siguientes: 1) Tienen algún tipo de existencia formal que los vincula a las administraciones públicas. El consejo puede haber sido creado desde abajo (en esos casos, como coordinadora de asociaciones, como ocurre a menudo con los Consejos de la Juventud) o desde la propia administración (el caso más frecuente), pero en todo caso han sido reconocidos por las administraciones como espacio legitimado para el debate público sobre un tema concreto); 2) Han sido creados con vocación de permanencia, no como un grupo ad hoc para resolver una problemática puntual; y 3) Incluyen algún tipo de presencia ciudadana, sea individual (en consejos de barrio, por ejemplo) y/o asociativa (en la inmensa mayoría de los casos)².

La Tabla 1 muestra algunas de sus características más frecuentes: composición mixta, en la que predominan asociaciones y administración públicas, organización en plenario, complementado a menudo con comisiones, que se reúnen unas pocas veces al año, reuniones donde predomina la información y el debate, pero donde también se dan votaciones y producción de asesoría, a veces a iniciativa propia y más frecuentemente a demanda de la administración. Todo ello resulta en una escasa visibilidad de sus actos más allá de los propios miembros del consejo o del conjunto de actores de esa política pública.

² Esta es la definición del universo de estudio que hemos utilizado en el proyecto Assodem, en el que se basan los datos presentados en este capítulo siempre que no se indique lo contrario. El proyecto, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (CSO2015-66026-R) estudia el funcionamiento de los consejos consultivos en España. Adopta cuatro estrategias de recogida de información: un mapeo exhaustivo de los consejos existentes en administración central y autonómica y en los municipios grandes, la codificación de las normas de funcionamiento y páginas Web de una muestra de consejos (70) y una encuesta a los miembros de estos consejos (n=569), así como 10 estudios de caso. Para más información, consultar <https://associativedemocracy.wordpress.com/>.

Tabla 1
Características generales de los consejos consultivos en España

Composición	Casi siempre incluyen a la administración (políticos y altos funcionarios) y a asociaciones En bastantes casos incluyen también a expertos y a otras administraciones públicas En muy pocos casos (salvo consejos de barrio) hay presencia de ciudadanía a nivel individual Su número mediano de miembros es de 38, oscilando generalmente entre 20 y 70 personas
Organización	Cuentan con un plenario; a menudo también con una comisión ejecutiva y grupos de trabajo Tienen presidencia (casi siempre un político), secretaria (casi siempre un funcionario) y a veces Vicepresidencia, con perfiles diversos En algunos casos cuentan con personal y presupuesto propio
Reuniones	Número mínimo de reuniones plenarias anuales (Mediana=3) Número real de plenarios muy diverso (entre 0 y 7) y aún más si consideramos las Comisiones
Dinámicas	Combinan recibir información, debate, asentimiento y consensos y, en bastantes casos, votaciones en plenario
Funciones	Dar voz a la sociedad civil en el debate sobre políticas públicas concretas Informes imprescindibles (pero nunca vinculantes) para que las autoridades desarrollen algunos proyectos; en algunos casos, informes a iniciativa de los propios consejos
Productos	Propuestas e informe anual en la mayoría de los casos; informes específicos y otras actividades en algunos de ellos
Visibilidad	Escasa, en general, más allá de las personas participantes Informes y actas de las reuniones disponibles en la Web en, aproximadamente, un 40% de los casos.

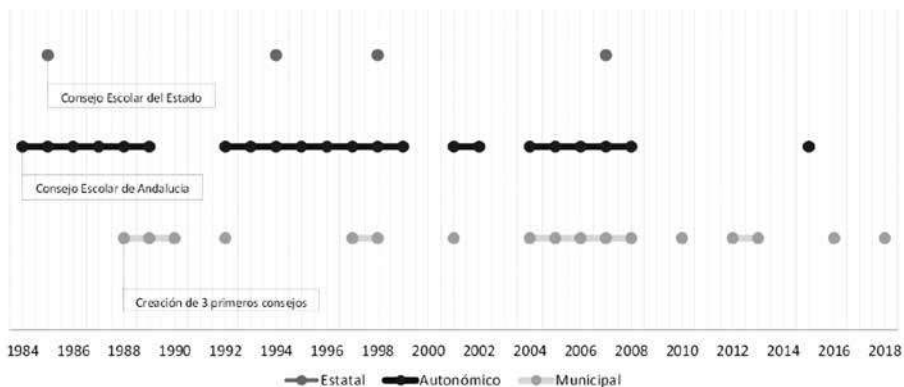
Fuente: Proyecto Assodem.

Este modelo de consejo consultivo aparece ya en la Constitución española de 1978, en la que se menciona al Consejo Económico y Social del Estado (CES), cuya composición y funcionamiento sigue el esquema básico que acabamos de explicar. En los siguientes años y décadas el modelo del consejo consultivo se extiende por (casi) todas las administraciones públicas españolas. En la administración central el Consejo Escolar del Estado aparece ya a mitad de los años 80 (Gráfico 1, en página siguiente) y el CES se crea finalmente en 1991. También en la administración autonómica y municipal surgen los primeros casos en los años 80 (Blakeley, 2010) y siguen extendiéndose hasta hoy en día.

Así, a nivel sectorial encontramos consejos de casi cualquier tema en todos los niveles de gobierno, aunque su distribución se corresponda en buena medida a los énfasis competenciales de cada una. Así, hay un enorme predominio de los relacionados con economía a nivel estatal, una fuerte presencia también de los relacionados con el medio ambiente (y con sanidad y educación) en el nivel autonómico y una amplia dispersión temática, dominada por las políticas sociales, en el nivel local. Su presencia está extendida también por todo el territorio,

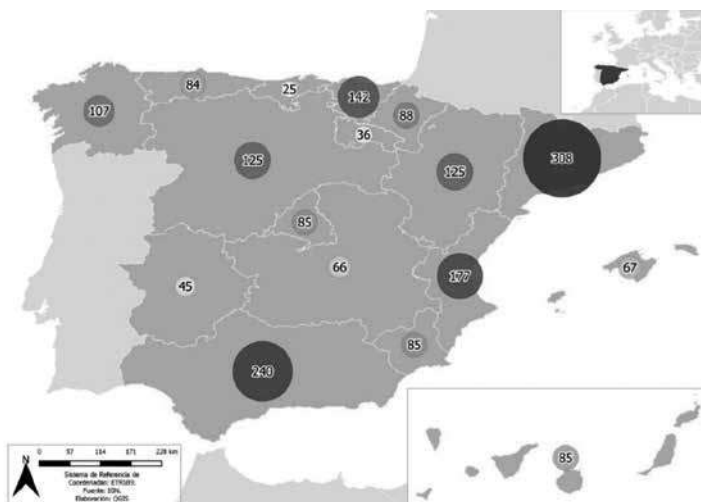
aunque tal como nos muestra el Gráfico 2 la mayor tradición (y la mayor población y presencia de ciudades grandes) provocan que sea más fácil encontrarlos en unas CCAA que en otras.

Gráfico 1
 Fechas de aparición de los consejos, por niveles



Fuente: Elaboración propia con datos disponibles.

Gráfico 2
 Presencia de consejos municipales y autonómicos, por CCAA



Fuente: Proyecto Assodem.

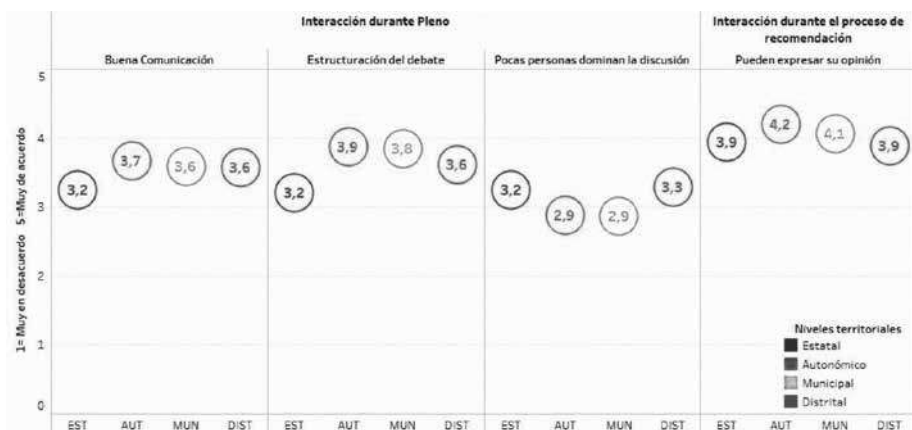
¿Hasta qué punto es este modelo habitual en otras latitudes? No conocemos estudios que ofrezcan una panorámica detallada, para los distintos niveles territoriales, en otros países. En todo caso, Brasil, el otro país presente en este libro (Martins *et al.*, 2020; en este volumen), es probablemente el país con una estructura de consejos más amplia o al menos más estudiada (Schattan P. Coelho, 2006). Los consejos se encuentran también a nivel local en municipios latinoamericanos (Serdult y Welp, 2015), norteamericanos (Cooper y Muso, 1999), en Australia (Hendriks, Bolitho y Foulkes, 2013) y en diferentes niveles de gobierno de los países europeos (Christiansen et al., 2010), incluida la Unión Europea (Eising, 2012). En definitiva, no se trata de una institución exclusivamente española ni mucho menos, aunque podría ser que su extensión y frecuencia de uso sí se encuentre entre las más elevadas.

4. APORTACIONES (Y LIMITACIONES) DELIBERATIVAS Y DEMOCRÁTICAS DE LOS CONSEJOS

En esta sección pretendemos reflexionar sobre qué pueden aportar los consejos consultivos españoles desde el punto de vista de las tres funciones democráticas presentadas anteriormente, ¿Contribuyen a generar debate público, representación e influencia en las políticas públicas?

Como casi siempre, podemos optar por ver la botella medio llena o medio vacía. El Gráfico 3 nos muestra los resultados de una encuesta a miembros de los consejos consultivos (ver nota 2) y la descripción que estos hacen de las dinámicas deliberativas en los consejos, diferenciando entre los distintos niveles donde estos operan (desde el Estado, hasta los distritos municipales). En general nos encontramos con valoraciones que superan el aprobado y que son especialmente positivas en lo que se refiere a la interacción que se da durante el proceso de elaborar propuestas. Al mismo tiempo, es cierto que en ellos se da la dinámica frecuente en tantos grupos: dominación de la discusión por parte de algunos de los miembros y que las valoraciones son algo más negativas en los consejos estatales (y en los distritales). En síntesis, aunque los debates que allí se producen se encuentran sin duda a años luz de lo que desearían los defensores de democracias más deliberativas, las personas participantes no se manifiestan especialmente descontentas del debate que allí se produce, en el que hay intercambio de ideas y trabajo en común para elaborar propuestas.

Gráfico 3
Indicadores de debate en los consejos sectoriales, por nivel territorial



Fuente: Proyecto Assodem.

¿Sirven los consejos para avanzar en la segunda dirección apuntada, la que tiene que ver con ejercer funciones representativas y lograr instituciones transparentes y en las que los gobernantes den cuenta y expliquen sus decisiones? La Tabla 2 recoge algunos indicadores al respecto. Algunos de los más formales y menos exigentes (tener la página Web actualizada y producir un informe anual de sus actividades) se dan en una mayoría de consejos. Por el contrario, poco más de uno de cada diez cuenta con un mecanismo para realizar un seguimiento de sus propuestas, lo que apunta a una limitada capacidad de ejercer alguna función de *accountability*. A pesar de ello, la percepción de los participantes sobre su capacidad de tener influencia política no es muy mala y casi un 30% elige alguna de las categorías de respuesta positivas (entre a menudo y siempre, Tabla 3).

Tabla 2
Indicadores de representación, transparencia y accountability (en %)

Indicadores	%
Produce informe anual	67
Página Web actualizada	56
Informes y recomendaciones disponibles <i>online</i>	51

Indicadores	%
Actas públicas	41
Convocatorias públicas	37
Web propia	33
Reuniones públicas	21
Mecanismos seguimiento propuestas	11
N	(70)

Fuente: Proyecto Assodem.

Tabla 3
Efectos percibidos: Cambios en las políticas

Efectos AACC: El contenido de los cambios en las políticas					
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Nunca	32	5,6	5,7	5,7
	Casi nunca	156	27,4	27,8	33,5
	Algunas veces	215	37,8	38,3	71,7
	Con frecuencia	82	14,4	14,6	86,3
	Casi siempre	45	7,9	8,0	94,3
	Siempre	15	2,6	2,7	97,0
	NS	14	2,5	2,5	99,5
	NC	3	0,5	0,5	100
	Total	562	98,8	100	
Perdidos	Sistema	7	1,2		
Total		569	100		

Fuente: Proyecto Assodem.

¿Hasta qué punto este modelo tradicional es estable? ¿Se han ido introduciendo cambios en el mismo? Al menos en el nivel local, las voces y las iniciativas dirigidas a mejorar su funcionamiento existen y a menudo apuntan en la línea insinuada al inicio de este trabajo: si este es el principal (y casi único en muchos casos) espacio de participación, la voz del amplísimo sector de ciudadanía no organizada, que no pertenece y no participa en ninguna asociación, no va a llegar a las administraciones públicas. Así, algunos de los primeros intentos de reforma de los mismos trataron de introducir personas a título individual en la composición de los mismos. Si

en aquel momento esa fórmula ya empezó a mostrar sus dificultades (Subirats et al., 2001), su escasa extensión veinte años después parece mostrar que no ha sido un éxito. La tendencia ha sido más bien a que estos espacios pierdan centralidad real en el ecosistema participativo local en favor de otras fórmulas. Es decir, la incorporación de la voz de la ciudadanía no asociada sí se ha producido, pero no ha sido en estos espacios, sino a través de otros espacios paralelos, como los presupuestos participativos u otros tipos de consultas o fórmulas digitales.

La llegada de un considerable número de candidaturas municipalistas a los gobiernos locales en el año 2015 dio lugar a muy diversos intentos de mejorar los canales participativos, incluyendo a menudo un intento de revisar y fortalecer los consejos (sin que necesariamente estos fueran la herramienta privilegiada; ver Font, 2017). Por ejemplo, en los casos de Madrid y Barcelona observamos patrones completamente distintos en cuanto a los consejos consultivos. En Barcelona, la apuesta por una democracia de proximidad y una fuerte tradición de consejos sectoriales con mucho recorrido a sus espaldas llevó a reforzar mucho los consejos de barrio, pero también a intentar reformular algunos de los consejos sectoriales, tratando de dar voz a nuevos sectores (por ejemplo, en el Consejo local de educación). En Madrid, por el contrario, con una estructura débil previa de consejos y una apuesta total por la democracia digital, los consejos no fueron una prioridad en la primera mitad del mandato municipal. Posteriormente, se han intentado crear casi desde cero y con un componente mucho más de abajo a arriba (por ejemplo, las mesas de educación), que aún resulta difícil de valorar dado su carácter muy reciente.

5. CONCLUSIONES

¿Son los consejos un espacio democrático y deliberativo importante?
¿Se parecen más a la utopía democrática que nos describía Fung (2004) o al duro espacio de intercambio de favores políticos del que hablaba Navarro (2004)? Sin duda, dar una respuesta completa y convincente a esta pregunta exigiría realizar estudios mucho más en profundidad, como los que desarrollaron en su momento estos autores. En todo caso, la visión panorámica aportada aquí apunta a una realidad formada principalmente por situaciones intermedias, que quizás quedan muy lejos de ser paraísos de la participación, pero en las que algunas de las funciones para las que estos consejos fueron creados se cumplen, al menos hasta cierto punto. Así, hemos visto que buena parte de sus participantes los valora positivamente, tanto en su capacidad de generar debates interesantes en su seno, como en

la capacidad de modificar políticas públicas³. Su capacidad de ofrecer representación y control de los gobernantes, si nos fijamos en sus reglamentos y páginas Web, parece algo más limitada, con unos mínimos de información pública que se dan en muchos consejos, pero donde las herramientas para el control y el seguimiento de sus propuestas son poco habituales.

A esta panorámica general hay que hacerle, al menos, dos matices importantes. En primer lugar, este retrato tipo que hemos ido dibujando no debe impedir que veamos la extrema diversidad de realidades que nos encontramos, que van desde los consejos donde no se da ninguna de estas funciones democráticas⁴, hasta aquellos que podríamos considerar casos ideales, donde la deliberación, la representación y la influencia aparecen con frecuencia. Necesitamos estudiar más esos casos de fracasos y de éxitos para sacar lecciones de los mismos.

Además, esa visión moderadamente positiva que nos dan los que están dentro de los consejos puede tener que ver con eso, precisamente, con ser uno de los pocos que “forma parte de”. Como hemos apuntado, son probablemente decenas de miles de personas las que participan en alguno y, por tanto, esta tiene su valor: es una cifra muy elevada y superior a la de otros mecanismos participativos. Pero dado que el reconocimiento social y los contactos que puede aportar el ser un@ de los elegid@s, es algo importante y valorado (Font et al., 2019), no hay duda de que puede provocar una visión de los consejos más positiva que la que pueden tener todas las personas que no forman parte de los mismos. No es razón para menospreciar la opinión de quienes mejor los conocen, pero sí puede ser un elemento a recordar a la hora de valorar su moderado optimismo.

En todo caso, los consejos están aquí y no parece que vayan a desaparecer. Aunque es posible que continúe la tendencia ya existente a que su peso relativo en el conjunto de los ecosistemas participativos disminuya, casi nadie opta por cerrarlos (aunque sí se les silencia o no se les convoca durante años cuando son demasiado críticos), y es más frecuente encontrar intentos de reformarlos o de crear otros nuevos. Por ello y por su frecuente existencia necesitamos seguir fijándonos en

3 Las entrevistas en profundidad ayudan a matizar esta afirmación: no se trata de cambios en la orientación global de las políticas, que adoptan los gobiernos, sino de introducir pequeños matices técnicos en la implementación de las mismas, donde todos (gobiernos y buena parte de las asociaciones) coinciden en que las aportaciones de los consejos son frecuentes y muy útiles.

4 Además, estos consejos democráticamente inútiles son seguramente más frecuentes en la realidad que en nuestra muestra, pues los consejos más desastrosos son posiblemente los que más han impedido ser estudiados y por tanto no aparecen en nuestros datos.

que pueden ofrecernos y que no estos espacios como instituciones de profundización democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Baiocchi, Gianpaolo y Ganuza, Ernesto. (2016). *Popular Democracy. The Paradox of Participation*. Stanford: Stanford University Press.
- Blakeley, Georgina. (2010). Governing ourselves: citizen participation and governance in Barcelona and Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), 130-145.
- Christiansen, Peter Munk; Norgaard, Asbjorn Sonne; Rommetvedt, Hilmar; Svensson, Torsten; Thesen, Gunnar y Öberg, Perola. (2010). Varieties of democracy: Interest groups and corporatist committees in Scandinavian policy making. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21(1), 22-40.
- Cooper, Terry L. y Musso, Juliet A. (1999). The potential for neighborhood council involvement in American metropolitan governance. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 2(1), 199-232.
- Eising, Rainer. (2012). Clientelism, committees, pluralism and protests in the European Union: matching patterns? *West European Politics*, 31(6), 1.166-1.187.
- Font, Joan. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Font, Joan. (2017). Nuevos mecanismos participativos: un concepto, distintas realidades. *Recerca*, 21, 131-135.
- Fung, Archon. (2004). *Empowered participation. Reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Hendriks, Carolyn M.; Bolitho, Annie y Foulkes, Chad. (2013). Localism and the paradox of devolution: Delegated citizen committees in Victoria, Australia. *Policy Studies*, 34(5-6), 575-591.
- Hirst, Paul. (1994). *Associative democracy*. Boston: University of Massachusetts Press.
- Martins, Simone, Vasconcelos de Almeida, Bruno y Feijó Martins, Marcelo (2020). Participación social y consejos de políticas públicas en Brugué, Martins y Pineda (eds.) . *Una nueva democracia para el siglo XXI*.
- Navarro, Clemente J. (2004). Participatory democracy and political opportunism: municipal experience in Italy and

- Spain (1960-93). *International journal of urban and Regional research*, 28(4), 819-38.
- Schattan P. Coelho, Vera (2006). Democratization of Brazilian health councils: the paradox of bringing the other side into the tent. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 656-671.
- Serdült, Uwe y Welp, Yanina. (2015). How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo. *Journal of Politics in Latin America*, 7(2), 131-148.
- Subirats, Joan; Blanco, Ismael; Brugué, Joaquim; Font, Joan; Gomà, Ricard; Jarque, Marina y Medina, Lúcia. (2001). *Experiències de participació en els municipis catalans*. Barcelona: Escola D'administració Pública de Catalunya.
- Warren, Mark. (2001). *Democracy and association*. Princeton: Princeton University Press.

Capítulo 14

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CONSEJOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN BRASIL

Simone Martins, Bruno Vasconcelos de Almeida
y Marcelo Feijó Martins

1. INTRODUCCIÓN

La participación social es una condición necesaria para una democracia fuerte y de calidad. Desde los primeros registros de modelos democráticos, ya sea en la Antigua Grecia o en Roma, directamente o por medio de la representación, la democracia es un régimen político que requiere formas de gobierno que escuchen a la ciudadanía para tomar decisiones más justas.

En las últimas décadas, la participación popular en el sistema político se ha considerado como un recurso para recuperar vitalidad democrática, contrapesando la lógica de racionalidad instrumental que predominaba en la teoría democrática en la primera mitad del siglo XX. Con la participación se espera acercar la sociedad al gobierno y promover formas más legítimas de decisión colectiva. Los teóricos de la deliberación alegan que las formas participativas de gestión, combinando libertad individual con el control popular sobre las decisiones colectivas, contribuyen a la promoción de los valores de justicia social, comunidad y solidaridad (Fung y Wright, 2001).

Ante las posibles disfunciones del sistema representativo, como la baja participación popular en las decisiones políticas, la responsabilidad limitada de los funcionarios del gobierno ante los ciudadanos o la sedimentación del poder burocrático, varios estudios

(Hahn Lüchmann, 2002; Gurza Lavalle, Houtzager y Castello, 2006; Manin, Przeworski y Stokes, 2006) refuerzan el argumento de que la soberanía popular no puede cederse por entero a la representación y que, por lo tanto, la participación política idealmente no debería limitarse a la mera selección de líderes políticos. La mejora de las democracias contemporáneas está, de hecho, vinculada a la creación de mecanismos para controlar la acción gubernamental más allá de los períodos electorales.

En el caso brasileño, influido por crisis económicas, sociales y políticas, las posibilidades de participación directa y semidirecta en los procesos políticos surgieron de la presión popular, materializada en la Constitución Federal de 1988. Entonces comenzó el proceso de institucionalización de espacios deliberativos como los consejos de política pública, foros, audiencias públicas y planes maestros, entre otros, abriendo posibilidades para materializar el proyecto de democratización de la gestión pública.

Si bien existe cierta fascinación por las formas de participación social y la apertura de numerosos espacios para la deliberación pública, principalmente en los gobiernos locales, como forma de recuperar el déficit democrático creado por las instituciones representativas, también en Brasil se constatan dificultades para poner en práctica la propuesta de (re)democratización, debido a factores como la corrupción, la concentración elitista del poder y las decisiones, la falta de transparencia y las asimetrías sociales e informativas.

Aun con todas estas dificultades, Brasil destaca como uno de los países que tiene mayor número de prácticas participativas. El objetivo de este capítulo es presentar rápidamente el “sistema” de participación popular en Brasil, poniendo el foco analítico sobre los consejos de política pública, considerados por Avritzer (2009) como una de las mayores promesas de profundización democrática.

2. PARTICIPACIÓN POPULAR EN BRASIL

Brasil vivió en la década de 1980 un proceso de (re)democratización. La presión ejercida por los movimientos organizados de la sociedad acabó haciendo mella en el sistema político. La Constitución Federal de 1988, considerada un hito para el ejercicio de la ciudadanía en el país, representa el paso de un patrón de acción colectiva anti-institucional a un proceso de expansión de la participación popular, que abrió nuevas posibilidades para distribuir el poder e incorporar la deliberación colectiva en la gestión pública. En los años que siguieron a la promulgación de la Carta Magna los gobiernos se esforzaron en fortalecer la democracia mediante la expansión de los canales de participación popular en el sistema político. Fue entonces cuando se

impulsó la construcción de lo que podría haberse convertido en un sistema de participación capaz de cambiar el estatus quo. Este fue también un movimiento democrático de alta intensidad en América Latina, especialmente en la primera década del siglo XXI, concebido como una forma de superar los déficits democráticos creados por el sistema representativo, que si bien desarrolló procedimientos que legitiman la elección de quienes deben tomar decisiones, descuidó las funciones relacionadas con la rendición de cuentas o el control social (De Sousa Santos, 2016).

Con la Constitución brasileña se abren posibilidades de participación libre y plena de los ciudadanos en las decisiones colectivas, en la política y en el proceso político (PGGS, 2018). Desde entonces la sociedad puede ejercer la ciudadanía directamente, a través del plebiscito o referéndum, o incluso proponer leyes por iniciativa popular. Sin embargo, el uso de estos mecanismos ni se normalizó ni se extendió al conjunto del país. Como se muestra en la Tabla 1, el Gobierno Federal usó el Plebiscito solo dos veces y el Referéndum solo una vez. Del conjunto de estados brasileños, solamente Sao Pablo, Acre y Pará presentaron iniciativas.

Tabla 1
Democracia directa en Brasil

Año	Tipo de mecanismo	Descripción
<i>Gobierno Federal</i>		
1963	Plebiscito	Durante el gobierno de João Goulart se celebró una consulta sobre la forma de gobierno y se decidió la continuidad del presidencialismo.
1993	Plebiscito	Durante el gobierno de Itamar Franco, que asumió el cargo en 1992 después de la destitución de Fernando Collor de Mello, se realizó una consulta sobre la forma y el sistema de gobierno, prevaleciendo la república y el presidencialismo.
2005	Referéndum	Durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, para la aprobación de la Ley de Desarme, la población acudió a las urnas para oponerse a la prohibición de la venta de armas de fuego y municiones, y la mayoría votó a favor de la no prohibición.
<i>Estados Brasileños</i>		
2010	Referéndum	La población de Acre fue consultada sobre la nueva hora del Estado (3 horas menos que la hora de Brasilia), y votó regresar a la hora anterior, 2 horas menos que la hora de Brasilia.
2011	Plebiscito	La población del Estado de Pará fue consultada sobre la posibilidad de dividir el estado en tres y decidió no crear los nuevos estados de Carajás y Tapajós.
2014	Plebiscito	Se consultó a la población de Campinas sobre la posibilidad de crear dos distritos, Ouro Verde y Campo Grande, y la mayoría apoyó su creación.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la iniciativa legislativa popular, también fue poco utilizada. En un informe de Fernanda Galgaro (2017), del portal de noticias *G1* (Grupo Globo), parece que en casi 30 años de actividad el Congreso aprobó solo cuatro iniciativas de ese tipo, que llegaron con el apoyo de un millón o más de firmas, permitiendo los siguientes proyectos: la Ley de Registro Limpio; el proyecto de ley que convirtió en atroz el crimen de homicidio calificado; el proyecto de ley para luchar contra el delito de comprar votos y, finalmente, el que creó el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social.

Las otras formas previstas para poner en práctica la participación popular son los consejos de políticas públicas, las conferencias de política pública, el defensor del pueblo, las audiencias públicas, las consultas públicas, los grupos de trabajo, las reuniones, las mesas de negociación, el presupuesto participativo y el plan plurianual. Aunque son diversas las experiencias significativas de participación ciudadana, las más destacables son el presupuesto participativo y los consejos de políticas públicas (Avritzer, 2002, 2009). El presupuesto participativo ha sido la experiencia más estudiada y difundida, considerándola un ejemplo de buenas prácticas. El caso de Porto Alegre en la década de los 90 se convirtió en una referencia mundial de éxito en la promoción de la justicia social con responsabilidad y transparencia (Wampler, 2010). El alcance y la alta frecuencia de uso de estos mecanismos también se observa en la experiencia española (Font, en este volumen). Por su parte, los consejos de política pública se han convertido en una referencia por su carácter permanente, su presencia en todo el Estado brasileño y su potencial para influir en el sistema político.

La calidad de la experiencia democrática brasileña construida sobre la base de la Constitución de 1988 y la asunción de gobiernos populares es innegable. La multiplicación de los mecanismos de participación ha ampliado las posibilidades de éxito de los mismos, consiguiendo que personas de diferentes costumbres encuentren un canal de expresión política. Un análisis del momento actual exigiría una investigación de las formas en que el neoliberalismo, los nuevos contornos geopolíticos, los populismos de derecha con sesgo autoritario y una división anestesiada del país, actúan para reducir los espacios democráticos, desproteger al ciudadano y destruir los avances logrados recientemente en la última reconstrucción democrática.

En este capítulo ponemos el foco en el rendimiento de los mecanismos participativos durante las últimas décadas, en particular en los consejos de políticas públicas. El interés de estos consejos reside en su potencial para incorporar las fuerzas vivas de una sociedad en la gestión de sus problemas y en la implementación de políticas públicas

que puedan resolverlos. Como mostraremos más adelante, los consejos de políticas públicas se alinean claramente con las teorías deliberacionistas de la democracia (Avritzer, 2000).

Aunque existe una diversidad de diseños de participación popular, que buscan establecer un diálogo para discutir políticas públicas, escuchar a la ciudadanía y aumentar la calidad del sistema democrático, tales diseños están poco conectados entre sí y con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen el potencial para fortalecer la democracia y promover la justicia y la inclusión social, en un país que carece de un sistema de participación vigoroso.

En 2014, durante el mandato de Dilma Rousseff, se hicieron esfuerzos para establecer y consolidar un sistema de participación social en todo el país. El Decreto N° 8.243/2014 pretendía instituir una Política Nacional de Participación Social (PNPS) y un Sistema Nacional de Participación Social (SNPS), con capacidad de organizar las diferentes formas de expresión, participación y control popular de las decisiones políticas. Esta acción legal fue debatida, mal entendida y rechazada por varios líderes políticos.

Una de las primeras acciones del gobierno Bolsonaro fue revocar el mencionado Decreto, y con él los consejos y comisiones nacionales. Los cuerpos colegiados de decisiones colectivas fueron suprimidos, argumentándolo con el ahorro de costes y la reducción de la burocracia estatal. Esto ha dañado la arquitectura de inserción social en varias políticas sectoriales y ha imposibilitado la creación de un sistema para hacer un mejor uso de diferentes experiencias. Son acciones que desestabilizan el sistema participativo, con miras a reducir la participación popular.

Ante un gobierno que no ofrece puntos de anclaje (en forma de acciones que fortalezcan los espacios participativos y creen un sistema de participación), la ciudadanía activa defiende los espacios de participación y deliberación creados, que se muestran resilientes, aunque con dificultades para actuar, para escuchar y responder a las demandas de la gente (Blasbalg de Arruda Sampaio, 2006; Martins, 2015). Se plantean retos relacionados con la falta de voluntad política para poner en práctica y mantener los procesos de participación popular; lo que resulta en la ausencia de recursos necesarios, tanto económicos como personales. La suma de todo esto ha resultado en una experiencia frágil de participación popular en Brasil.

Aunque el escenario es de dificultades, los consejos de políticas públicas tienen la oportunidad de resistir y cualificar la democracia en el país, considerando su apoyo legal para influir en las políticas públicas, con atribuciones que varían en diferentes temas y contextos (Pires y Vaz, 2010). Además, los consejos de políticas públicas aparecen como

un ejemplo relevante para la operacionalización de la inserción social en todo el ciclo de políticas públicas, desde la planificación hasta la evaluación y en los procesos de monitoreo y control de la gestión pública. Podemos considerar que entre los 90 y la primera década del siglo XXI hubo un auge en la creatividad de las políticas públicas en todo el país, vinculado a la acción de esos consejos.

3. CONSEJOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN BRASIL

Para Fuks, Perissinotto, y Rosário de Souza (2004) los consejos de política pública constituyen una de las principales experiencias de democracia participativa en el Brasil contemporáneo y representan la red más grande de interacción sociopolítica, económica y cultural en funcionamiento. Son instituciones participativas que pueden entenderse como una de las alternativas para compatibilizar los intereses colectivos con los del Estado, contrarrestando la tradición autoritaria y exclusivista que suele caracterizar a los espacios de decisión política. A juzgar por sus características, podemos considerarlos una forma de minipúblicos pensados para promover una legislación y una formulación de políticas más justa (Fung, 2004)⁵.

Los consejos de política pública surgieron en Brasil en un momento histórico de re(democratización) y reconfiguración del Estado, junto con otros mecanismos ya destacados en el capítulo dedicado a la participación social. Es una creación que se remonta a las luchas por un nuevo orden democrático (Soares Bidarra, 2006) y que tiene el potencial de abordar problemas complejos, mediante y gracias al hecho de compartir el poder (Avritzer, 2009). Su novedad histórica consiste en apostar por la intensificación e institucionalización del diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, en canales públicos y plurales, como condición para una asignación más justa y eficiente de los recursos públicos. Los esfuerzos observados en Brasil para la institucionalización de los consejos, como la vinculación de las transferencias de recursos intragubernamentales a la existencia de consejos en diversas áreas sociales, demuestran la amplitud de los efectos esperados de su trabajo. Las atribuciones establecidas en sus normas legales los asocian con una concepción discursiva y a la vez pragmática de la democracia deliberativa. Según los teóricos deliberacionistas, en instituciones como los consejos de política pública las opiniones y preferencias de los participantes deben ser determinadas por ellos mismos y no por las circunstancias y las relaciones subordinadas (Cohen, 2009; Benhabib,

5 La palabra minipúblicos es utilizada por Fung (2004) para presentar diseños institucionales de mecanismos para la participación social o espacios deliberativos.

2009). Asimismo, remarcan la importancia de definir el lugar y las condiciones para la discusión pública y la deliberación, con el apoyo de principios democráticos como la no tiranía, la libertad, la igualdad y la publicidad (Fung, 2004; Cohen, 2009; Benhabib, 2009; Gutmann y Thompson, 2004).

En el modelo de democracia deliberativa se considera que la mejor manera de desarrollar un proyecto colectivo se basa en la participación de los ciudadanos en el proceso de identificar sus problemas y señalar las posibles soluciones (Fung, 2004; Gutmann y Thompson, 2004). En este modelo el objetivo final de la participación social no es reemplazar las formas establecidas de poder, sino reconocer y fortalecer el poder comunicativo⁶ que emana del llamado mundo de la vida⁷ y que tiene el potencial de establecer un asedio, un proceso de influencia y control sobre el poder político que debería culminar en políticas más justas.

La importancia de los consejos para el debate sobre la profundización del proceso democrático en Brasil aumenta a medida que se observa su presencia en los tres niveles de gobierno (Rego Monteiro dos Santos, 2000), trabajando en áreas básicas como educación, salud, asistencia social, infancia y adolescencia, vivienda y empleo, a nivel federal, y también política urbana, política agrícola, cultura, raza, personas con necesidades especiales, ancianos, personas sin hogar, el medio ambiente y los derechos de las mujeres a nivel municipal (Da Glória Gohn, 2001). Presentes en todos los municipios brasileños, los consejos tomaron diferentes formas, a saber:

consejos de administración de programas gubernamentales (comidas escolares o comidas, educación primaria, crédito), consejos sectoriales de políticas públicas, enfocados en la elaboración, implementación y control de políticas públicas, resultantes de leyes federales que apuntan a materializar los derechos universales (Salud, Educación, Cultura), consejos temáticos, implicados no solo en políticas públicas o acciones gubernamentales, sino también en otros temas, de carácter transversal, referidos a los comportamientos y a los derechos de las personas y la sociedad (derechos humanos, violencia, discriminación contra las mujeres, personas negras, ancianos, etc.) (Rejane Möller de Araújo, 2007, p. 56).

6 Poder que se origina en debates iniciados en el contexto de la esfera pública, que puede dar lugar a la formación de la opinión pública (Salgueiro Marques, 2009).

7 El mundo de la vida, según Habermas (2012, p. 231), “es el lugar donde los oradores y oyentes se encuentran, (...) donde pueden resolver su disidencia y obtener consenso”. Lo entiende como la esfera de reproducción del lenguaje y los significados, que se presenta como una red de cooperación mediada por la comunicación.

Algunas de las formas adoptadas reflejan una necesidad implícita de participación de la sociedad en la *accountability*, como es el caso de los consejos de administración de programas gubernamentales. En otros consejos, como los relacionados con las políticas sectoriales, se espera que los consejos participen en todo el ciclo de las políticas públicas, desde la redacción hasta la evaluación de las acciones gubernamentales y, por lo tanto, influir en las decisiones políticas y crear un sistema de vigilancia.

Los consejos también asumieron diferentes prerrogativas, que pueden ser consultivas o deliberativas. El órgano asesor tiene la función de emitir opiniones y hacer sugerencias sobre políticas, sin tener poder de decisión y el deliberativo es el que tiene el poder de debatir y decidir sobre la dirección de las políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno, con carácter vinculante. Las prerrogativas de un consejo de política pública le otorgan la capacidad de mantener un papel aún más efectivo en la asistencia al poder legislativo en su función de control de la administración pública. En otras palabras, ambos pueden influir en las decisiones y representar elecciones acordadas por la sociedad, pero solo los deliberativos están directamente vinculados a las agendas políticas.

Teniendo en cuenta el poder atribuido a los consejos de política pública, incluido el carácter vinculante que algunos de ellos han asumido, y teniendo en cuenta su presencia en todas las esferas de poder y en todo el territorio brasileño, se busca reiteradamente entender cómo han contribuido estos órganos de participación a la mejora democrática. Esta es una discusión que podría tener lugar bajo varios aspectos, pero esencialmente este capítulo busca entender hasta qué punto la sociedad ha ocupado estos espacios y cómo han contribuido a aumentar la calidad de las deliberaciones públicas y la influencia sobre las decisiones políticas.

4. PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN EN LOS CONSEJOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La democracia brasileña está anclada en la idea de que las decisiones políticas derivan de organismos de representación legal, formados por sujetos elegidos democráticamente en el proceso electoral (Hahn Lüchmann, 2007). Sin embargo, los mecanismos que ya están consolidados también se consideran defectuosos, ya que se observan brechas después de las elecciones en términos de monitoreo político y la distancia entre el representante y el representado. Se remarca, en suma, el carácter insuficiente del proceso electoral para promover el control sobre el gobierno (Rejane Möller de Araújo, 2007).

La inserción de la sociedad en los procesos políticos ofrece la posibilidad de profundizar la democracia. Instituciones participativas como los consejos de política pública son espacios capaces de intermediar en las relaciones entre los intereses individuales y colectivos en la formación de la política pública que deberá ser implementada por el Estado (Hahn Lüchmann, 2007).

Los consejos de políticas públicas brindan oportunidades para la inserción de las personas más diferentes en los procesos políticos en una multiplicidad de canales de participación plenamente operativos, ampliando así las posibilidades de que personas con diferentes costumbres y creencias participen de una forma u otra. Según Coelho et al. (2019), actualmente “los municipios brasileños tienen seis consejos de promedio, de los cuales cinco son paritarios y deliberativos”.

Los consejos utilizan un sistema de representación para insertar a los individuos activamente en los procesos políticos, lo que “supone hacer presente a alguien o algo a través de la figura de un intermediario” (Gurza Lavalle, Houtzager y Castello, 2006, pp. 65-66). La forma de selección o elección de los representantes se define en las normas de creación de los consejos y varía para cada tipo de participante, manteniendo en todo caso la paridad entre representantes del gobierno y representantes de la sociedad. Las reglas también definen las atribuciones del consejo y el tipo de relación a establecer con la administración pública.

Aunque la selección de los representantes puede ocurrir a través de un procedimiento electivo en la sociedad civil, también se utilizan un conjunto de criterios que, según Real Pereira, Lima y Martins (2013) se basan en juicios de competencia, articulación o carisma, los cuales, en opinión de los autores, no deslegitiman la representación. Pero como señala Freire Diógenes Rêgo (2002), con preocupación, la falta de criterios técnicos claros y objetivos para guiar los procesos de elección de representantes permite que la proximidad con el poder político se use repetidamente.

De hecho, el primer desafío impuesto a los consejos se refiere a su composición. Se asume la imposibilidad de una participación equitativa, debido a los intereses heterogéneos de la sociedad civil (Abers y Keck, 2007). Entonces: ¿Quién participa? ¿Qué grupos estarán representados? ¿Quién decide quién va a estar? ¿Es legítima la composición de los consejos?

En las normas que institucionalizan los consejos, además de salvaguardar la paridad entre el gobierno y la sociedad civil, la directriz es que la elección de los representantes de la sociedad civil debe realizarse de manera democrática, a fin de crear un vínculo entre los consejeros y sus bases representadas. Para garantizar la legitimidad,

son elegidos en un foro específico para su segmento social, sin interferencia del Estado y con la máxima diversificación. Pero también es cierto que en varios consejos no existen criterios técnicos claros y objetivos para guiar la elección de los representantes, lo que dificulta el vínculo entre los representantes y sus bases (Real Pereira, Lima y Martins, 2013).

Una vez seleccionados, es recurrente observar en los consejos falta de capacidades para realizar sus funciones, incluyendo una práctica disociada de las virtudes cívicas, falta de habilidades técnicas para cualificar las deliberaciones y falta de comprensión de las funciones del consejo y de sus propias funciones como consejeros (Rejane Möller de Araújo, 2007; Tatagiba, 2002; Da Glória Gohn, 2000; Raichelis, 2006). Los estudios también revelan que el gobierno, a su vez, utiliza poco de estos espacios para escuchar a la ciudadanía y aumentar la calidad del proceso político (Martins, 2015). Son situaciones que debilitan a los consejos y acaban convirtiéndolos en mecanismos de tutela y cooptación.

Soares Bidarra (2006) ha identificado en sus estudios la participación en los consejos de miembros de la sociedad civil con intereses contrarios a los ideales democráticos. Presentaron un escenario de debilidades que puede explicarse por las dificultades de deliberar en defensa de los derechos de los grupos sociales vulnerables, ya que la red que se forma en torno a esto está desarticulada. Revelaron la prevalencia de la defensa de intereses de grupos específicos y poca conectividad con proyectos colectivos. Todo ello evidencia el riesgo de ocupar espacios por parte de grupos organizados que aprovechan el privilegio de negociar con el Estado.

En su estudio sobre el Consejo Municipal de Turismo de Sao Pablo, Rejane Möller de Araújo (2007) dice que la sociedad civil no se ve representada en él, porque la composición del consejo básicamente refleja la cadena productiva del sector turístico. Real Pereira, Lima y Martins (2013) agregan que “a veces, la participación en estas arenas de decisión revela diferentes intereses políticos y financieros que pueden causar distorsiones en la vocalización de las demandas sociales” (p. 17).

En la misma línea, Rocha (2009) destaca la necesidad de mejorar la participación de la sociedad civil en defensa de los intereses colectivos y no de las propuestas personales o de las entidades a las que están vinculadas. Es preciso estar imbuido de conocimientos prácticos, técnicos y políticos para involucrarse en la administración de servicios e intervenir satisfactoriamente en los procesos de toma de decisiones (Teixeira, 2000; Rocha, 2009). Por otro lado, también es esencial que los gerentes públicos tengan claro el importante papel de los consejos, cosa que, según Bujokas Siqueira (2006), todavía falta.

Con respecto a la conexión de los representantes con sus bases, Real Pereira, Lima y Martins (2013) han identificado la necesidad de que sea fortalecida, para favorecer no solo la vocalización de las demandas públicas, sino también el monitoreo de las políticas gubernamentales por parte de la sociedad.

En su estudio de un panel de referencia en el área de salud de la ciudad de Belo Horizonte, Minas Gerais, Martins (2015) identificó que, aunque esta institución permite representar a una gran multiplicidad de voces de la ciudad, por su estructura piramidal que incluye a más de tres mil personas, en los procesos políticos tiene poca visibilidad y no se renueva con frecuencia, por lo que no podemos considerar que la sociedad se haya apropiado del consejo. Existe además una brecha representantes y representados, que ha resultado en una falta de explicaciones y respuestas a la sociedad, lo que lleva altas tasas de ausentismo en los consejeros y dificultades para su renovación (Tatagiba, 2002, Martins et al., 2008).

La cuestión es ¿dónde está el motor para crear consejos de política pública en Brasil? En la mayoría de los casos, la creación de consejos municipales tuvo su origen en el interés político de los alcaldes o secretarios municipales y en los requisitos legales establecidos por el gobierno federal o estatal (Abranches y De Azevedo, 2004), cuando por ejemplo se establece como condición para la transferencia de recursos del gobierno federal a entidades subnacionales (Seixlack Silva y De Oliveira Pinto Coelho, 2019). Esta dinámica *top-down* puede ser una causa que explique la baja ocupación de los consejos, pues cabe recordar que la decisión de cambiar las políticas y hacerlas más democráticas depende de que haya personas/ciudadanos interesados en ellos, y que un proyecto colectivo solo puede ser construido por el colectivo.

¿Por qué la sociedad no está presente? ¿Por qué siempre vienen las mismas personas? ¿Cuáles son las iniciativas para buscar una participación activa y diversa? Un gerente público entrevistado por Martins (2020), al que se le preguntó sobre la importancia del consejo de salud para el acuerdo de gobernanza de la Política de Salud en Belo Horizonte, lo consideraba como un mecanismo del pasado, incapaz de dialogar con los ciudadanos del presente. Según esta opinión, aunque el consejo es formalmente importante y reconocido por las autoridades públicas, está aislado en las estructuras políticas y solo se mantiene por la fuerza de la ley.

Además, los consejos de las diferentes áreas de actividad política hablan poco entre sí y con otros canales de participación. En opinión de Blasbalg de Arruda Sampaio y Ferreira Santos Farah (2006), también es necesario corregir el enfoque de las actividades de los consejos,

ya que las actividades diarias y burocráticas, típicas del Estado, absorben demasiado su atención y pueden debilitar su papel en la formulación y articulación de las políticas públicas. En otras palabras, un desempeño centrado en aspectos administrativos puede ocupar el tiempo de los consejos en actividades que no les son propias e inhibir su capacidad de influir en el sistema político.

Tales factores, combinados con los corrientes ideológicos contrarios a la universalización de los derechos sociales, llevan a “descalificar los organismos de representación colectiva, fragmentar el espacio público y despolitizar la política, procesos que debilitan la capacidad de sociedad civil para ejercer presión directa sobre la dirección de la acción estatal” (Raichelis, 2006, p. 2). El resultado es el vaciamiento de las responsabilidades públicas del Estado.

5. CALIDAD DELIBERATIVA Y EFECTIVIDAD DE LOS CONSEJOS

A diferencia de países como España, donde la participación a través del consejo se lleva a cabo de manera no vinculante (ver Font, en este volumen), en Brasil, los consejos deliberativos asumen el papel de co-producción política, con decisiones que deberían tener un efecto en las acciones de poder ejecutivo, aunque se articulan poco con los cuerpos legislativos (Real Pereira, Lima y Martins, 2013).

Estos mecanismos, que no son sustitutivos sino complementarios de la democracia representativa, están anclados al poder ejecutivo, que mantiene, por regla general, una cultura de gestión sectorizada. Así, los consejos actúan y se mantienen bajo la lógica de las políticas sociales a las que están vinculados. Para cada área de derechos garantizada en la Constitución Federal de 1988 existe una historia de participación democrática diferente, que influye en el diseño y el desempeño de los respectivos consejos, así como en las expectativas en términos de resultados. Es decir que, en cada sector de actividad, el consejo tiene su forma de acción política, su organización y funcionamiento regulados según las respectivas leyes sectoriales. Esto hace imposible generalizar las experiencias de los consejos a nivel nacional, pero sí que es posible señalar aspectos comunes respecto a su calidad deliberativa y su efectividad.

En la teoría deliberativa los espacios con las características de los consejos de política pública, como los institucionalizados en Brasil, tienen atribuida la función de mantener deliberaciones de calidad, inclusivas y con capacidad de influir en las decisiones políticas, ejerciendo cierto control o dirección de las acciones del gobierno (Fung, 2003). Se espera que las decisiones de los poderes ejecutivo y legislativo tengan en cuenta los resultados de las deliberaciones efectuadas en los consejos.

Sobre los efectos esperados de instituciones participativas como los consejos, Rocha Pires et al. (2011) compilaron una lista que se puede dividir en dos dimensiones: a) “resultados e impactos asociados al acceso y la calidad de los bienes, servicios y políticas públicas producidos desde la esfera del Estado”, y b) “resultados e impactos de las instituciones participativas sobre la organización de la sociedad, las relaciones políticas y de poder; y las prácticas y acciones de la sociedad civil y los gestores públicos” (p. 352).

Por un lado, se espera que la administración pública fomente la expansión de los espacios participativos y les proporcione condiciones operativas, y también que garantice principios como el de publicidad y el de transparencia, haciendo que la información esté disponible y permitiendo el libre ejercicio del control social (Kliksberg, 2002). Por otro lado, esa sociedad participa activamente, aumentando el compromiso cívico, ocupando espacios deliberativos con personas interesadas en el tema, con la capacidad de comprender las reglas (Nunes, 2008; Martins, 2015). Como lo destaca Fung (2004), se espera que los ciudadanos desfavorecidos sean reclutados y alentados a actuar, lo que significa que el Estado tiene un papel importante en la creación de condiciones para escuchar la ciudadanía (Fung, 2004; Gutmann y Thompson, 2004; Brugué, 2011).

Según Gutmann y Thompson (2004), podemos hablar de deliberaciones de calidad cuando están justificadas y son inclusivas y efectivas. Entre las condiciones para alcanzar ese resultado, Brugué (2011) destaca la capacidad de los espacios deliberativos para explicar, escuchar y responder. Es decir, la capacidad de establecer una comunicación efectiva entre los participantes, y entre ellos y sus bases, para cualificar el proceso deliberativo, escuchar a la ciudadanía e informarla sobre los resultados de ese proceso. Por otra parte, es clave el hecho de si las deliberaciones están vinculadas o no a decisiones concretas del sistema político.

Al tratar de evaluar las contribuciones de estos espacios a la democratización de la gestión pública brasileña, en varias investigaciones se constata su progresivo vaciamiento político, atribuido principalmente a la mala calidad de los procesos deliberativos. En los consejos de política pública, por ejemplo, son frecuentes los siguientes fenómenos: a) Una posición subordinada de los consejos, con el consiguiente mantenimiento del poder centralizado por parte del gobierno (Miranda Soares, 2012); b) Errores operativos que demuestran que los procedimientos no son suficientes o no se cumplen (Martins, Beck Ckagnazaroff y Da Costa Lage, 2012); y c) Asimetrías en términos de conocimientos y capacitación para el debate, lo que a menudo resulta en la cooptación y el intercambio

de favores, principalmente en el campo de la política de partidos (Cunha, 2007 ; Schattan P. Coelho y Nobre, 2004; Tatagiba, 2002; Da Glória Gohn, 2001).

Una de las dificultades ya observada por Allebrandt (2003), es que incluso cuando los consejos toman decisiones compatibles con los intereses de la comunidad, tales decisiones solo llegan a ejecutarse cuando no contradicen los intereses del gobierno o del poder dominante. Con el mismo escepticismo sobre el potencial de los consejos para influir en la gestión pública, Da Silva Oliveira (2009, p. 93) señala que “el poder público necesita ceder espacios y la sociedad civil necesita ocuparlos”. Como señalaron Fung y Wright (2001), el Estado puede tener que adaptarse para lidiar con la implicación política de los ciudadanos.

En encuestas realizadas en Belo Horizonte y Sao Pablo, Martins (2015) y Blasbalg de Arruda Sampaio (2006), respectivamente, demostraron que los consejos municipales no podían influir significativamente en el proceso de definición de políticas públicas de manera continua. Una situación también observada en Feira de Santana, que, aunque tiene consejos fuertes y legítimos, estos lo tienen igualmente muy difícil para insertarse en los procesos políticos, lo que según Dias de Miranda (2018) se debe a la dificultad de establecer la intersectorialidad. Según este autor, la intersectorialidad es un instrumento de coordinación de las políticas sociales, necesario para “reparar el daño del pasado del clientelismo, la fragmentación y la centralidad” (ídem, p. 114).

Aún quedan innumerables desafíos para que los consejos sean espacios legítimos y efectivos para incorporar los debates y las decisiones de interés público en las diferentes dimensiones de las políticas públicas. Los estudios antes mencionados señalan la necesidad de reflexionar sobre la efectividad de los consejos de políticas públicas e inferir la necesidad de introducir cambios en el comportamiento, tanto para la sociedad como para el Estado. A pesar de los retos observados ¿podemos verificar avances en la institucionalización de los consejos de políticas públicas en Brasil?

En general, los estudios reconocen los retos pendientes para que los consejos logren ser efectivos, en el camino hacia una nueva lógica del poder, pero también el valor cívico alcanzado por estos espacios de participación. Todavía disponemos de poca evidencia sobre la calidad de las deliberaciones en los consejos y sobre su efectividad, ya que varían de un caso a otro, considerando el área temática, la esfera de acción, la cultura política local, etc. Por lo tanto, poco se puede decir acerca de la efectividad de estas instituciones para la profundización democrática.

Además, las perspectivas actuales apuntan a una participación popular incipiente, manifestada solo en períodos electorales o excepcionalmente movilizada por grupos de control, especialmente los medios de comunicación y otros grupos; espacios de deliberación que, tras cierto institucionalismo de fachada, operan sin con una ausencia de restricciones para los grupos de interés; y un sistema legal que opera bajo un régimen proteccionista y familiar. Tal fragilidad es alimentada de una manera que facilita no solo los golpes de Estado, sino también la precariedad del funcionamiento democrático horizontal, con participación y deliberación popular.

Desafortunadamente, los consejos de política pública no han ganado notoriedad y los brasileños no los entienden ni conocen; aun así, podemos considerarlos como avances en la profundización democrática, ya que ofrecen posibilidades reales para la inserción de la sociedad en las discusiones políticas y pueden crear un sentimiento en los individuos de pertenencia y autorreconocimiento como agente político, con garantías legales para funcionar con el apoyo de la gestión pública. Son, por lo tanto, un logro desde el punto de vista de la construcción de una institucionalidad democrática, porque se presentan como una vía para que las personas puedan debatir eficazmente cuestiones de interés general.

El valor alcanzado con la institucionalización de mecanismos de inserción social en Brasil, y en particular con los consejos de políticas públicas, es innegable, debido a las posibilidades reales de incluir en sus estructuras políticas y sociales a una parte de la población que fue excluida de los procesos políticos. La posibilidad de que la sociedad use la comunicación, la voz, como un acto político (Young, 2003; Vargas Cortes, 2005).

Existe la expectativa de que los consejos puedan funcionar como un motor descentralizador de políticas sociales, como espacios para el aprendizaje político y la intervención en el modus operandi de la maquinaria pública y los gobiernos (Allebrandt, 2003). Junto con los otros canales de participación popular, se presentan como alternativas reales para reducir el déficit de responsabilidad, contribuyendo así a la apropiación del dominio público por parte de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Abers, Rebecca y Keck, Margaret. (2007). Representando a diversidade? Estados e associações civis nos conselhos gestores. En *2º Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais*, Florianópolis, Brasil.

- Abranches, Mônica y De Azevedo, Sérgio. (2004). A Capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? En Orlando Alves dos Saotos Jr.; Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro y Sérgio de Azevedo. (Orgs.), *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fase.
- Allebrandt, Sérgio Luís. (2003). Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço **público para a** construção da cidadania interativa. En *Encontro Nacional de Pesquisa em Administração*, Atibaia, Brasil.
- Avritzer, Leonardo. (2000). Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, 50, 25-46.
- Avritzer, Leonardo. (2002). Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. En Boaventura de Sousa Saotos. (Org.), *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*, (pp. 561-598). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Avritzer, Leonardo. (2009). Prefácio. En Ângela Cristina Salgueiro Marques. (Org. y Trad.), *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*, (pp. 11-28). Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Benhabib, Seyla. (2009). Rumo a um Modelo Deliberativo de Legitimidade Democrática. En Ângela Cristina Salgueiro Marques. (Org. y Trad.), *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*, (pp. 109-141). Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Blasbalg de Arruda Sampaio, Sérgio. (2006). *O olhar governamental sobre os Conselhos de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004*, (Disertación de Maestría). Fundação Getúlio Vargas, Sao Pablo, Brasil.
- Blasbalg de Arruda Sampaio, Sergio y Ferreira Saotos Farah, Marta. (2006). O olhar governamental sobre os Conselhos de Políticas Públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004. En *Encontro de Administração Pública e de Governo*, Sao Pablo, Brasil.
- Brasil. (2014, 23 de mayo). Decreto N° 8.243. (*Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências*. Brasília). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm.
- Brugué, Quim. (2011). Recuperar la Política desde la Deliberación. *Revista Internacional de Organizaciones*, 7, 157-174.

- Bujokas Siqueira, Rosângela. (2006). *Conselhos de Política e Participação Democrática: análise dos setores saúde e assistência social em Ponta Grossa – PR*, (Disertación de Maestría). Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, Brasil.
- Coelho, Rony; Almeida, Carla; Martelli, Carla y Lüchmann, Lígia. (2019, septiembre). A participação conselhistas no Brasil - uma proposta de análise por meio do Índice de Potencial Participativo dos Conselhos nos municípios (IPPC). En 4º *Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*, Porto Alegre, Brasil.
- Cohen, Joshua. (2009). Deliberação e legitimidade democrática. En Ângela Cristina Salgueiro Marques. (Org. y Trad.), *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*, (pp. 85-108). Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Constituição da República Federativa do Brasil. (1988, 5 de octubre). [Texto consolidado según la Enmienda Constitucional N° 93 del 8 de septiembre de 2016]. Recuperado de https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_08.09.2016/CON1988.pdf.
- Cunha, Eleonora S. M. (2007). A Efetividade Deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e da Criança e Adolescente no Nordeste. En Leonardo Avritzer. (Org.), *A Participação Social no Nordeste*, (pp. 135-162). Belo Horizonte: UFMG.
- Da Glória Gohn, Maria. (2000). Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. En Maria do Carmo A. A. Carvalho y Ana Cláudia C. Teixeira. (Orgs.), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Sao Pablo: Pólis.
- Da Glória Gohn, Maria. (2001). *Conselhos gestores e participação política*. Sao Pablo: Cortez.
- Da Silva Oliveira, Virgílio Cezar. (2009). *Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras – MG*, (Tesis de Doctorado). Universidade Federal de Lavras, Lavras, Brasil.
- De Sousa Saotos, Boaventura. (2016). *A Difícil Democracia: reinventar as esquerdas*. Sao Pablo: Boitempo.
- Dias de Miranda, Reginaldo. (2018). *Os Conselhos Municipais de Políticas Sociais e o Desafio da Intersetorialidade em Feira de Saotana – BA*, (Disertación de Maestría). Universidade Estadual de Feira de Saotana, Bahía, Brasil.
- Feijó Martins, Marcelo; Martins, Simone; Rodrigues de Oliveira, Adriel y Boechat Soares, Jéferson. (2008). Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público*, 59(2), 151-182.

- Font, Joan. (2020). Los consejos como espacios deliberativos. El caso español, en: Brugué, Martins y Pineda (eds.) . *Una nueva democracia para el siglo XXI*.
- Freire Diógenes Rêgo, Ângela Cristina. (2002). *A difícil institucionalização de gestões participativas: os conselhos municipais de saúde*, (Disertación de Maestría). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Brasil.
- Fuks, Mario; Perissinotto, Renato M. y Rosário de Souza, Nelson. (Org.), (2004). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR.
- Fung, Archon. (2003). Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. *Annual Review of Sociology*, 29(1), 515-539.
- Fung, Archon. (2004). Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. En Vera Schattan P. Coelho y Marcos Nobre. (Orgs.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, (pp. 173-209). Sao Pablo: Editora 34.
- Fung, Archon y Wright, Erik Olin. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, 29(1), 5-41.
- Galgaro, Fernanda. (2017, 18 de febrero). Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular. *G1*. Recuperado de <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>.
- Gurza Lavalle, Adrián; Houtzager, Peter P. y Castello, Graziela. (2006). Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60), 43-66.
- Gutmann, Amy y Thompson, Dennis. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen. (2012). *Teoria do Agir Comunicativo. Sobre a crítica da razão funcionalista*. Sao Pablo: Editora WMF Martins Fontes.
- Hahn Lüchmann, Lígia Helena. (2002). Os Conselhos gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, 38(161), 43-79.
- Hahn Lüchmann, Lígia Helena. (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*.

- Kliksberg, Bernardo. (2002). Capital social e cultura: as chaves esquecidas do desenvolvimento. En *Preal debate especial, CPDOC/FGV*, Rio de Janeiro, Brasil.
- Manin, Bernard; Przeworski, Adam y Stokes, SuSao C. (2006). Eleições e Representação. *Lua Nova*, 67, 105-138.
- Martins, Simone. (2015). *O Exercício da Democracia em Conselhos de Políticas Públicas*, (Tesis de Doctorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.
- Martins, Simone. (2020). Relatório de Pesquisa. *CNPq*.
- Martins, Simone; Beck Ckagnazaroff, Ivan y Da Costa Lage, Mariana Luísa. (2012). Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União. *APGS*, 4(2), 221-245.
- Miranda Soares, Márcia. (2012, agosto). Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. En *8º Encontro da ABCP*, Gramado, Brasil.
- Nunes, Saodra Marilia Maia. (2008). *O Jogo de Interesses na Democracia Participativa: o Conselho de Desenvolvimento Urbano de Recife*, (Disertación de Maestría). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil.
- Pires, Roberto y Vaz, Alexander. (2010). Participação faz Diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. En Leonardo Avritzer. (Org.), *A dinâmica da participação local no Brasil*, (pp. 253-304). Sao Pablo: Cortez.
- Praia Group on Governance Statistics. PGGs. (2018). *Framework for the Handbook*. Recuperado de http://www.ine.cv/praiagroup/LinkDocuments/Praia%20Handbook%20Framework_18_10_2018.pdf?gdbiecjebaaiekf.
- Rachelis, Raquel. (2006). Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. *Serviço Social e Sociedade*, 27(85), 109-116.
- Real Pereira, Natalia; Lima, Alfonso Augusto T.F.C. y Martins, Simone. (2013). Contribuições de Estudos Brasileiros sobre os Conselhos de Políticas Públicas como Instância Legítima do Processo Decisório na Administração Pública. En Marco Aurélio Marques Ferreira y Luiz Antônio Abrantes. (Orgs.), *Políticas Públicas, Gestão e Sociedade*. Sao Pablo: Triunfal Gráfica e Editora.
- Rego Monteiro dos Saotos, Mauro. (2000). *Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*, (Disertación

- de Maestría). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- Rejane Möller de Araújo, Cintia. (2007). *A participação social na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006*, (Tesis de Doctorado). Fundação Getúlio Vargas, Sao Pablo, Brasil.
- Rocha, Roberto. (2009). A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, 1(11), 41-57.
- Rocha Pires, Roberto; Cambraia N. Vaz, Alexander; Almeida, Acir; De Sá e Silva, Fabio; Garcia Lopez, Felix. y Oliveira Alencar, Joana Luiza. (2011). Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das Instituições Participativas. En Roberto Rocha Pires. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégia de Avaliação*, (Cap. 22, pp. 347-364). Brasília: Ipea.
- Salgueiro Marques, Ângela Cristina. (2009). As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. En Ângela Cristina Salgueiro Marques. (Org. e Trad.), *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*, (pp. 11-28). Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Schattan P. Coelho, Vera y Nobre, Marcos. (Orgs.), (2004). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. Sao Pablo: Editora 34.
- Scheeren Soares, Erika. (2006). *Limites e Possibilidades do Controle Social democrático: o caso do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul em perspectiva*, (Disertación de Maestría). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Seixlack Silva, Leonardo y De Oliveira Pinto Coelho, Saulo. (2019, septiembre). Conselhos Municipais e Simulacro da Participação Democrática: Estudo de Caso dos Conselhos de Políticas Públicas do Município de Mossamedes-GO, com foco na Aferição da Participação Democrática. En *4º Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*, Porto Alegre, Brasil.
- Soares Bidarra, Zelimar. (2006). Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. *Serviço Social & Sociedade*, 88, 41-58.
- Tatagiba, Luciana. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. En Evelina

- Dagnino. (Org.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Sao Pablo: Paz e Terra.
- Teixeira, Elenaldo Celso. (2000). Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? En Maria do Carmo A. A. Carvalho y Ana Cláudia C. Teixeira. (Orgs.), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, (pp. 99-119). Sao Pablo: Polis.
- Vargas Cortes, Soraya Maria. (2005). Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. En Cátia Wanderley Lubambo; Denilson Bandeira Coelho y Marcus André Barreto Campelo de Melo. (Orgs.), *Desenho institucional e participação política: experiência no Brasil contemporâneo*, (Vol. 1, pp. 13-32). Petrópolis: Vozes.
- Wampler, Brian. (2010). Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas. En Leonardo Avritzer. (Org.), *A dinâmica da participação local no Brasil*, (pp. 394- 439). Sao Pablo: Cortez.
- Young, Iris Marion. (2003). Activist challenges to deliberative democracy. En James S. Fishkin y Peter Laslett. *Debating deliberative democracy*. Oxford: Blackwell Publishing.

ESPACIO DE ACCIÓN PÚBLICA, PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MOVILIDAD URBANA EN LA AMAZONIA PARAENSE

EXPERIENCIA Y APRENDIZAJES

Jones Nogueira Barros, Mário Vasconcellos Sobrinho
y Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos

1. INTRODUCCIÓN: BREVES CONSIDERACIONES SOBRE DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y ESPACIOS DE ACCIÓN PÚBLICA EN BRASIL

Durante los años 90 nuevas formas institucionales que involucraban a actores de la sociedad civil, el Estado y el mercado surgieron en Brasil como forma de potencializar el seguimiento y la gestión de las políticas públicas y para promover la democracia, la transparencia y la *accountability* de las acciones del gobierno. Aunque estas nuevas formas surgieron inicialmente antes de ese período, por demandas sociales, las mismas fueron oficialmente asumidas por la Constitución Federal Brasileña de 1988 con la creación de los consejos municipales y, más tarde, con nuevas formas organizativas de gestión, como los comités gestores. A partir de entonces, diferentes formas surgieron en la búsqueda de ese diálogo entre los tres sectores (sociedad, Estado y mercado).

Durante los años 90 del siglo pasado, vivíamos en Brasil una agenda positiva de fortalecimiento de la democracia llevada a cabo, sobre todo, por la necesidad de entender que el desarrollo centrado en el mercado, por la vía (neo)liberal, o en el Estado, dentro de la lógica keynesiana, no eran capaces de responder solos a las necesidades y deseos de la sociedad. Desde esa perspectiva, la búsqueda de una mayor

efectividad de las políticas públicas, de democracia, transparencia y *accountability* pasó a dialogar con nuevos campos teórico-conceptuales como los de gestión social y desarrollo local. Esto porque el campo de la gestión social trae al centro de la escena a la sociedad, en otros términos, el desarrollo debe tener a la sociedad (las personas) como principal foco. En lo que respecta al desarrollo local, entre otros aspectos, porque a partir de la Constitución de 1988, la realización de las políticas de descentralización pasó a darse en el nivel municipal, dado que son los gobiernos locales los que responden de forma directa a las demandas de las sociedades locales.

La creación de nuevos espacios públicos de formulación, gestión y seguimiento de políticas y programas públicos en Brasil pasó a ser uno de los elementos estructurantes del desarrollo municipal. Tales espacios de acciones públicas forman parte de lo que se ha llamado innovación institucional y/o innovación de la gestión pública local y se caracterizan por articulaciones Estado-sociedad; Estado, sociedad, mercado; y, Estado-Estado (interestatales), tanto bajo estructuras formales (consejos, comités, cámaras, consorcios, entre otros), como informales (grupos de trabajo, foros, observatorios y redes, por ejemplo) (Vasconcellos Sobrinho y De Albuquerque Vasconcellos, 2016). Pero, todos se apoyan en las ideas de los presupuestos básicos de la democracia, integración, participación y diálogo entre los actores sociales locales.

Pasados pocos más de 30 años de la Constitución de 1988, hemos sufrido en Brasil un vuelco en los avances democráticos conseguidos hasta entonces con el establecimiento de consejos, comités y otros tipos de órganos colegiados. Por vía de un Decreto federal, en abril de 2019, el gobierno brasileño revocó todos los órganos colegiados y, también, el Plan Nacional de Participación Social (PNPS) que obligaba a los órganos de la administración directa e indirecta a crear estructuras de participación social que materializaran el diálogo entre sociedad, Estado y mercado para la planificación y gestión de políticas y programas públicos, creando una atmosfera de inestabilidad en los diálogos democráticos. Dentro de un contexto de múltiples demandas sociales, políticas, económicas, ambientales y culturales, entre otras, en un territorio continental compuesto por 5.571 municipios y con profundas desigualdades sociales y regionales, la extinción representa, en nuestra opinión, un retroceso democrático importante y la determinación de una política autocrática que puede tener varias implicaciones, entre las cuales está el riesgo de que no haya políticas públicas para las minorías. Una de las grandes cuestiones, que surgen de ese contexto, es cómo van a comportarse los demás entes federativos –estados y municipios– en la continuidad de diálogo con la

sociedad para la construcción e implementación de políticas públicas.

Aunque no podamos afirmar que los órganos colegiados y los espacios de interacción entre Sociedad, Estado y mercado sean plenamente efectivos, a nivel de estado o municipal, sin duda alguna los mismos muestran avances democráticos respecto a las diversas demandas y colectividades sociales y espacios de acción pública en la construcción de la sociedad. Y, en ese contexto, existen varios ejemplos que merecen ser valorados críticamente por sus aciertos y errores, pero, sobre todo, por los avances democráticos que manifiestan.

Con este artículo nuestro objetivo es examinar una de esas experiencias de espacio de acción pública, la del Grupo de Trabajo Plan de Movilidad de Belém (de aquí en adelante denominado GTPLANMOB) creado para discutir y elaborar el plan de movilidad urbana del municipio de Belém, estado do Pará, en la Amazonia oriental brasileña. Entendemos el GTPLANMOB como un espacio de acción pública mixto formal-informal, dado que no fue establecido por ley, aunque haya sido creado en el ámbito del plan municipal de movilidad urbana de la ciudad de Belém y, por tanto, en la esfera del gobierno municipal. Entendemos el GTPLANMOB como espacio de acción pública por ser un espacio sociopolítico formado por una diversidad de actores sociales con diferentes expresiones de intereses y poder que discutieron juntos, formularon y apoyaron la gestión de la política de movilidad urbana del municipio de Belém, en el período de 2016 a 2017. En este contexto, buscamos responder cómo la relación de los diferentes actores sociales en el espacio de acción pública GTPLANMOB se presentó como espacio democrático e hizo posible el diálogo entre actores del Estado, la sociedad civil y el mercado, y la construcción de consenso mínimo a partir de la experiencia participativa. Para ello, tomamos como referencia el proceso de construcción del plan de movilidad urbana de Belém.

2. EL GTPLANMOB COMO ESPACIO DE ACCIÓN PÚBLICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MOVILIDAD URBANA EN BELÉM

A. PARA ANALIZAR EL GTPLANMOB COMO ESPACIO DE ACCIÓN PÚBLICA

Partimos de la comprensión de que es en el espacio de acción pública, entre la gestión municipal y la sociedad civil, donde se dan las posibilidades de diálogo entre actores sociales y agentes públicos para la construcción de consensos mínimos (Spink, 2012; Lascoumes y Galès, 2012) y la deliberación de políticas públicas y, en este caso específico, sobre la cuestión de la movilidad urbana de la ciudad de Belém. Para hacer el análisis, utilizamos las categorías

y los criterios de evaluación de la participación ciudadana en los procesos de decisión en la elaboración de políticas públicas estructurados a partir de Tenório et al. (2008); Anduiza y De Maya (2005); Jorba, Martí Olivé y Parés Franzi (2007) y por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (IGOP-UAB) (Cuadro 1). El modelo utiliza cinco criterios con objetivos y cuestiones centrales que buscan entender la efectividad de la participación ciudadana en el proceso de decisión para la elaboración de la política pública, evidentemente dentro del contexto de diálogo con el Estado.

Cuadro 1
Criterios para el análisis de los procesos de los espacios deliberativos

Categorías	Criterios	Objetivos	Cuestiones centrales
<i>Procesos de discusión</i>	Estructura de funcionamiento del espacio	Observar la estructura de funcionamiento del proceso de discusión en el espacio deliberativo	¿Cómo fue instituido y constituido el espacio? ¿Se definió una estructura de funcionamiento del espacio y encuentro entre los diversos actores?
	Comunicación	Verificar la existencia y utilización de canales adecuados para el acceso a la comunicación e información para la movilización de los potenciales participantes	¿Los participantes tuvieron acceso a las informaciones sobre el proceso de elaboración del plan? ¿Qué instrumentos fueron utilizados para suministrar estas informaciones y para fortalecer la movilización?
	Forma de acompañamiento	Verificar si el espacio deliberó sobre cómo sería el acompañamiento de todo el proceso, desde su elaboración hasta la implementación, garantizando la coherencia y fidelidad de lo que fue deliberado de forma participativa	¿Se definió un mecanismo de control de las actividades del plan asegurando que lo que fue implementado fue lo mismo que se decidió?
	Participación de diferentes actores	Observar la actuación de organizaciones de la sociedad civil, instituciones de enseñanza, así como de ciudadanos no organizados involucrados en el proceso deliberativo.	¿El espacio hizo posible la participación de diferentes actores (organizados o no) en el proceso de discusión y elaboración del plan? ¿Cuáles? ¿Cómo?
<i>Resultados de la deliberación</i>	Tomas de decisión	Examinar acciones concretas como resultado del proceso de deliberación: a) incidencias (acciones concretas correspondientes a las demandas y propuestas surgidas en la esfera de deliberación).	¿Qué acciones propuestas en el espacio de deliberación se incorporaron al plan? ¿Cuáles son las incidencias de esas acciones sobre la política de movilidad local?

Fuente: Elaboración propia en base a: Tenório et al. (2008); Anduiza y De Maya (2005); Jorba, Martí Olivé y Parés Franzi (2007); IGOP-UAB (s.f.).

b. La experiencia del GTPLANMOB como un espacio de acción pública

Al analizar la estructura de funcionamiento del espacio deliberativo implementado en el contexto del GTPLANMOB, y los consiguientes “procesos de discusión”, identificamos que el mismo se rigió por un plan y cronograma de trabajo. En esos documentos fueron definidas conjuntamente las actividades a desarrollar y los criterios de funcionamiento, incluso se definió el comportamiento de los agentes implicados en el proceso. Esa planificación hizo posible la organización constructiva del diálogo y evitó la dispersión de los actores implicados. En el análisis del criterio, identificamos que la calidad del espacio de la acción se asoció a los criterios de funcionamiento y directrices operacionales que hacen posible la participación de los diversos actores en el proceso de discusión para la elaboración de la política pública lo que, en términos teóricos, converge con las ideas de Brugué y Parés (2012).

En cuanto a la comunicación, específicamente en el criterio “canales de difusión”, verificamos que la fluidez de las informaciones y la comunicación entre los diferentes actores fueron establecidas mediante la utilización de varios canales. Estos favorecieron el proceso de comunicación para la disponibilidad de las informaciones y la movilización de los participantes. Entre ellos, se destacaron la creación de un grupo en WhatsApp y la comunicación vía *e-mail*, con la creación de un canal específico para las cuestiones que tuvieran relación con la discusión sobre el plan de movilidad.

Sin embargo, sí por un lado los canales de difusión de información y comunicación entre los miembros de las comisiones de acompañamiento y técnica hicieron posible la movilización de los actores para el espacio de deliberación; por otro lado, no se puede afirmar lo mismo sobre la movilización de los vecinos en las audiencias públicas distritales. Eso se aprecia en la cantidad de personas en las audiencias públicas que totalizaban, de media, 150 personas. Si consideramos el tamaño de la población, sea de la ciudad, sea de los distritos, podemos deducir que faltó una mayor publicidad en los 71 barrios que componen la ciudad.

Aunque los procesos de comunicación en los distritos y en sus barrios donde fueron realizadas las audiencias públicas se han producido con una pluralidad de medios, como, coches con altavoces, distribución de panfletos, divulgación en la página Web de la Superintendencia de Movilidad Urbana de Belém (SEMOB) y en programas oficiales de radio realizados por el poder público municipal, no fueron suficientes para involucrar a los ciudadanos. Destacamos que no se produjeron llamadas o comunicaciones en los medios de difusión, como, por

ejemplo, los canales de televisión. Para involucrar a la población en las audiencias, la coordinación del GTPLANMOB priorizó la invitación a líderes comunitarios, representantes de taxistas y de transporte alternativo, estudiantes y profesores entendiendo que estos serían los principales actores que se implicarían en la cuestión de la movilidad urbana. En cierta forma, se excluyó a los vecinos de los barrios, o sea, al ciudadano común que utiliza el transporte urbano diariamente, en todas sus formas. Hubo una priorización de los “*burocratas de rua*”¹ (Hjern, 1982). Entendemos que la participación de los ciudadanos comunes, considerados aquí como los vecinos de los barrios, en el reconocimiento de los problemas de movilidad urbana constituye una importante estrategia para identificar soluciones que superan las experiencias de los *burocratas de rua*. Aunque podamos reconocer el avance del proceso de planificación al involucrar a los *burocratas de rua* en la toma de decisión, creemos que todavía se puede avanzar en la participación del ciudadano común, específicamente, de los ciudadanos que se relacionan de diversas formas con la movilidad urbana.

Uno de los puntos más discutidos sobre democracia y participación en la planificación y ejecución de políticas públicas está en el seguimiento de lo que fue planeado y conjuntamente decidido. La experiencia ha mostrado que ha sido muy usual que los procesos participativos se acaben al final de la planificación.

En el caso específico del GTPLANMOB, en el criterio “formas de seguimiento” identificamos que durante las reuniones entre los miembros de las comisiones no se decidió como serían las formas de seguimiento de la política pública. Aunque durante las audiencias públicas distritales el seguimiento fue señalado como una acción indispensable, constatamos, al examinar la legislación municipal promulgada para tal fin, que la forma de seguimiento de la política sería exclusivamente por medio del Consejo Municipal de Movilidad Urbana. Esa decisión, sin embargo, ocurrió unilateralmente y bajo la forma *top-down* por la gestión municipal, evidenciando falta de diálogo sobre ese criterio en el GTPLANMOB en tanto que espacio de acción. En el contexto democrático, entendemos que son los órganos plurales que representan al conjunto de participantes los que deberían hacer el seguimiento de la implementación de la política, evitando, de ese modo, que las cuestiones deliberadas no se dejasen en un segundo plano y permitiesen que prevalecieran los intereses de los decisores políticos. Resaltamos que

1 Son aquellos agentes públicos que actúan directamente en el día a día de las comunidades. Son los que invitan y deciden quienes son o no son los líderes que deben participar en las reuniones y asambleas. Aunque no tienen poder de decisión en la política pública, tienen un papel muy importante.

la participación social en el proceso de seguimiento de las políticas públicas todavía está legalmente establecida por Decreto federal en el ámbito de la política urbana en Brasil, en todas las esferas de gobierno, especialmente en lo referente a las conferencias municipales. De hecho, como Tenório et al. (2008, p. 12) argumentan, para garantizar que los resultados de los procesos de participación sean implementados con coherencia y fidelidad a lo que fue deliberado, debe haber un órgano que haga el seguimiento de esta implementación. Además, la presencia cada vez más activa de la sociedad civil en las cuestiones de interés general convierte al seguimiento y a la publicidad en fundamentales. Esto porque las políticas públicas manejan recursos públicos y regulan relaciones que implican intereses públicos. Ellas se realizan en un campo extremadamente contradictorio donde se entrecruzan intereses y visiones del mundo conflictivas –cuyos límites entre lo público y lo privado son de difícil separación. De ahí la necesidad de debate público, de transparencia y de formas de seguimiento en la implementación de la política.

Examinando específicamente la pluralidad de participación, como hemos dicho anteriormente, el GTPLANMOB implicó a los “*burocratas de rua*”. Destacamos, sin embargo, que fueron creadas dos comisiones, una ejecutiva y otra técnica, ambas compuestas por representantes de la gestión municipal y por representantes de organizaciones de la sociedad civil, entre estos, el Observatorio Social de Belém (OSB), que consideramos, también, un espacio de acciones públicas. Allí el OBS representó a las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Asociación de Deficientes Físicos, Consejo Municipal de los Mayores, Federación Paraense de Entidades del Movimiento Social, Comisión de Ciclomovilidad de Belém, Universidad Federal do Pará y Universidad de la Amazonia.

Las audiencias públicas tuvieron lugar en escuelas de los 7 distritos administrativos existentes en Belém. Destacamos que la ciudad de Belém posee una población de aproximadamente 1,2 millones de personas distribuidos en un territorio compuesto por 71 barrios predominantemente urbanos, aunque también hay 42 *ilhas*² con características socioestructurales rurales. Las audiencias públicas que ocurrieron en los distritos de DAGUA (Distrito Guamá), DASAC (Distrito Sacramento), DAENT (Distrito Entroncamento), DAICO (Distrito Icoaraci) y DAMOS (Distrito Mosqueiro) tuvieron, de media, 150

2 Son una especie de barrios cerrados dentro de las ciudades. Suelen ser casas bajas adosadas en torno a un patio común y con una única salida a la calle. En ellas el espacio privado no se distingue del espacio público, facilitando un espíritu comunitario basado en las intensas relaciones de vecindad en un lugar cerrado.

personas. Una de las principales cuestiones que identificamos en el trabajo de campo se refiere a los días y horas en que se realizaron las audiencias públicas, en general se realizaron durante la semana, lo que dificultó que hubiera una mayor participación de las personas. Eso, añadido a la baja publicidad de las reuniones, como ya señalamos anteriormente, dio la impresión de que había falta de interés por las discusiones de los problemas que afectan a la vida en los barrios. A pesar de las críticas presentadas, entendemos que la participación de la población en las audiencias públicas puede describirse como plural.

Al examinar las acciones concretas como consecuencia del proceso de deliberación, en particular las acciones concretas correspondientes a las demandas y propuestas surgidas en la esfera de deliberación a partir de la toma de decisión, identificamos que las decisiones deliberadas en el espacio de acción partieron del estudio de los problemas y soluciones para la mala movilidad urbana en la ciudad. Identificamos, recurrentemente, a partir de las contribuciones de los participantes en las audiencias públicas, que el problema de la mala movilidad urbana está asociado a la planificación y gestión de la ciudad que incluye, entre otros aspectos, cuestiones relacionadas a la infraestructura y la educación. Evidenciadas por las conversaciones de los participantes sobre la importancia del Consejo de Movilidad Urbana de Belém, hubo demandas para la mejora de las vías públicas, de los puertos fluviales y de campañas educativas para usuarios y conductores de transportes públicos, entre otras. Por medio del análisis del Decreto 86.545/PMB del Gobierno municipal de Belém del 13 de septiembre de 2016, que estableció el Plan de Movilidad de Belém, identificamos que las deliberaciones ocurridas en el GTPLANMOB como espacio de acción público creado incidieron en la toma de decisión para la formulación de la política de movilidad en el municipio de Belém. Entendemos que, de alguna forma, tales decisiones tuvieron capacidad de transformación de la realidad local.

En ese ámbito, ratificamos la importancia de la participación de la red de actores y de los *burocratas de rua* en la implicación con la identificación de los problemas reales y de las estrategias para influir en la formulación de políticas públicas locales, dado que son esos actores los que cotidianamente conviven con las más distintas realidades y problemas que les afectan en la ciudad.

C. LAS REFLEXIONES Y APRENDIZAJES QUE EL GTPLANMOB ORIGINA

En los tiempos sombríos en los que viven los espacios de participación social en Brasil, el análisis del proceso de decisión participativo en la elaboración de la política de movilidad urbana de Belém, a partir del espacio de acción GTPLANMOB, nos permite reflexionar sobre la

importancia de creación de espacios de acción para la participación social y ciudadana en el proceso de construcción de las políticas públicas y el fortalecimiento democrático. Dentro del campo teórico, la experiencia nos demuestra la necesidad de la profundización de las discusiones sobre gestión social y el reposicionamiento de la centralidad en la construcción de las políticas públicas, colocando a la sociedad en primer lugar. Es decir, el fortalecimiento socio-céntrico en la elaboración de las políticas públicas.

Examinando un poco la historia del proceso de movilidad urbana en Belém, identificamos que gran parte de los problemas de la política de movilidad local están relacionados al modelo *top-down* (de arriba hacia abajo) de gestión pública que marcó la administración municipal en los últimos 16 años. De hecho, el modelo de gestión y movilidad urbana fue establecido a partir de una lógica tecnocrática predominante en la mayoría de las ciudades brasileñas hasta la promulgación de la Constitución Federal de 1988, a partir de entonces se pusieron en marcha nuevas estrategias para la planificación pública.

En el contexto de movilidad urbana, la promulgación del Estatuto de la Ciudad (Brasil, 2001) trajo consigo la elaboración de una política de transporte urbano que creó nuevos instrumentos de gestión urbana y estableció la obligación de que las ciudades con más de 500 mil habitantes elaboraran planes de transporte urbanos. En la misma línea, en 2003, se avanzó en las discusiones políticas y conceptuales y se abrió el debate en el ámbito de la movilidad urbana, y no solo del transporte urbano, lo que significó la ampliación y el reconocimiento de la existencia de muchos más actores sociales involucrados e interesados en el tema. En 2007, como forma de reorganizar el pensamiento de la planificación pública urbana y de ratificación del nuevo modelo, el Gobierno federal estableció la Política Nacional de Movilidad Urbana que culminó, en 2012, con la Ley de Directrices de la Política Nacional de Movilidad Urbana (Brasil, 2012). Así, el enfoque de las políticas públicas en este sector empezó a abordar la movilidad urbana como función social y económica esencial para el desarrollo urbano y la constitución de ciudades sostenibles.

En efecto, el proceso de planificación pasó a requerir la implementación de un nuevo modelo de gestión y regulación de los servicios públicos de transporte colectivo urbano que no podría, a partir de entonces, ser planeado exclusivamente por el poder público y el mercado; o sea, no con un modelo de arriba hacia abajo (*top-down*), sino con la interacción en una lógica *bottom-up* (de abajo hacia arriba) ya que no se podía ignorar más el papel de la sociedad civil en el proceso.

Podemos decir que, en un primer momento, el historial de modelo tecnocrático del gobierno municipal facilitó la estructura de

funcionamiento del GTPLANMOB y las consiguientes discusiones derivadas de él, sobre todo por la existencia de un plan y un cronograma de trabajo. En cierta forma, podemos decir que la planificación hizo posible la organización constructiva del diálogo y evitó la dispersión de los actores involucrados, a pesar de la inexperiencia del poder público municipal para construir espacios de acción para los diálogos y las decisiones colectivas. Si tomamos como referencia el modelo analítico adoptado por este trabajo, podemos decir que este criterio fue efectivo para la planificación de la movilidad urbana.

Sin embargo, si por un lado la planificación del GTPLANMOB estuvo bien estructurada; por otro lado, la ejecución todavía presentó fallos en lo que se refiere a la implicación del mayor número de representantes y actores sociales posibles. Las formas y los procesos de información y comunicación fueron muy variados, pero no alcanzaron a la parte del público que está intrínsecamente relacionado con la movilidad urbana. En nuestra opinión, hubo una priorización de actores relacionados principalmente con el transporte urbano como representantes de taxistas, transporte alternativo, estudiantes y profesores, a pesar de las invitaciones realizadas a los líderes comunitarios. Esta laguna, no obstante, no perjudica el resultado alcanzado, sino que apenas enfatiza que el mismo fue limitado y que, de alguna forma, muestra una dificultad del equipo técnico para avanzar del modelo de “transporte urbano” a la lógica de la “movilidad urbana”. En ese sentido, dentro del modelo de análisis, hubo una efectividad limitada, aunque puede afirmarse que hubo un aumento de la implicación de actores sociales en el espacio democrático para discutir sobre el tema y una acción concreta del Estado para dialogar con la sociedad civil.

El GTPLANMOB nos mostró que, si por un lado hubo avances en la incorporación de numerosas necesidades, demandas y propuestas provenientes de la sociedad civil en la construcción de la planificación, ya que estas fueron incorporadas en el Plan de Movilidad de Belém, y debidamente registradas en la legislación (Belém, 2016); por otro lado, aún existe una distancia muy grande para la existencia de control social de la política y de la planificación realizada. Ya que no fueron definidas claramente las formas de seguimiento y *accountability* de la política pública, aunque ambas acciones habían sido señaladas como fundamentales en el proceso democrático.

La experiencia del GTPLANMOB nos demuestra que el Estado, en el nivel municipal, ya está bastante abierto para dialogar con los actores sociales que están afectados por las políticas públicas que, en el caso de Belém aquí analizado, es la política pública de movilidad urbana. La literatura muestra que los resultados de las acciones públicas realizadas dentro de espacios formales son, generalmente, limitados

por el predominio del liderazgo del Estado. Esta misma literatura nos muestra, por otro lado, que las acciones públicas en espacios informales también son limitadas por intentar someter al Estado a presiones de la sociedad sin la propuesta de construcción de consensos mínimos. El GTPLANMOB como espacio de acción pública mixto formal-informal nos da la esperanza de que es posible construir consensos mínimos si hay cooperación entre actores sociales y agentes públicos. En nuestra opinión es a partir de ese entendimiento que la participación refuerza su sentido en la construcción democrática.

3. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Discutir democracia y participación en el contexto de desarrollo municipal es asumir la existencia de múltiples actores y agentes públicos que se interrelacionan en diversos espacios y estructuras dentro de una pluralidad de espacios de acción pública. En cada uno de esos espacios de acción pública tenemos actores y agentes provenientes de la sociedad civil, el mercado, el Estado y las ONG, entre otros, que se interrelacionan directa o indirectamente y que en diferentes momentos y espacios actúan de forma diversa y no necesariamente homogénea. Las acciones y reacciones de los actores y agentes se modifican según el tiempo, escala, espacio e intereses individuales y/o colectivos que representan. El ejemplo del GTPLANMOB discutido en este texto nos reafirma que participación y democracia son construidas históricamente y en relación dialógica, aunque puedan ser constituidas legalmente.

Bajo la perspectiva relacional, la participación se presenta como una filosofía y modelo de gestión que busca, en particular en Brasil, dar mayor equilibrio a las relaciones asimétricas casi siempre existentes en las grandes ciudades debido a la multiplicidad de actores y agentes. Ello porque, bajo el sesgo relacional, el concepto de ciudad está ligado permanentemente al liderazgo, dominio, autoafirmación y poder entre aquellos que la construyen. Aunque no se ha profundizado ese debate en este texto, podemos afirmar que ese es el caso de la ciudad de Belém que ha tenido aproximadamente 16 años de predominio de una gestión estadocéntrica y tecnocrática dentro de un contexto democrático. Todavía, hay señales de esperanza de que en el nivel municipal el diálogo Sociedad, Estado, mercado permanezca e, incluso, se fortalezca.

De hecho, lo que se quiere destacar aquí es el reconocimiento de los conceptos de democracia y participación como estructuras relacionales y de construcción histórico-social y cultural y, además, integradoras ya que entrelaza varios elementos de la economía, política, sociedad, cultura, medio ambiente y organizaciones e instituciones,

entre otras, como instancias conformadoras de la sociedad y definidoras de su organización social, espacial y de relaciones entre sociedad, Estado, mercado y organizaciones paraeconómicas.

Reafirmamos, no obstante, que la ciudad no es necesariamente un espacio físico determinado. Ella puede ser, y es difusa, transfronteriza y velozmente mutable, lo que requiere atención cuando asumimos los conceptos de gestión social, participación y desarrollo local como conformadores de un nuevo orden y estructura social. Esos conceptos tienen límites, sobre todo de escala y alcance. Cuanto más se asciende por una escala territorial amplia (por ejemplo, del nivel municipal al nivel de estado), sea físicamente, sea de estructura de poder, mayor es la dificultad de operacionalización de los conceptos, sobre todo los de gestión social y participación. Lo mismo ocurre en lo que respecta a la complejidad del problema que intentan afrontar. Cuanto más variables contiene el problema, como en el caso de la movilidad urbana, más difícil es operacionalizar los conceptos, sobre todo en las sociedades capitalistas fuertemente globalizadas y despersonalizadas. Son desafíos importantes, pero no son imposibles en las prácticas de los niveles locales, sobre todo cuando esas prácticas están relacionadas con el bienestar humano y la plenitud del ejercicio del derecho a la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Anduiza, Eva y De Maya, Sergi. (2005). *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*, (Vol. 43). Barcelona: Finestra Oberta.
- Belém, Brasil. (2016). Decreto 86.545. (Institui o Plano de Mobilidade de Belém - PlanMob).
- Brasil. (2001). Lei Federal 10.257. (Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências).
- Brasil. (2012). Lei Federal 12.587. (Determina aos municípios a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana).
- Brugué, Joaquim y Parés, Marc. (2012). Entre la deliberación y la negociación: el caso de la Mesa de la Montaña en Aragón. *Revista de Estudios Políticos*, 158, 75-101.
- Hjern, Benny. (1982). Implementation research - the link gone missing. *Journal of Public Policy*, 2(3), 301-308.
- Jorba, Laia; Martí Olivé, Joel y Parés Franzi, Marc. (2007). *La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada*, (Vol. 51). Barcelona: Fundació Jaime Bofill.
- Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick. (2012). A Ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, 9(18), 19-44.

- Spink, Peter Kevin. (2012). Processos organizativos e ação pública: as possibilidades emancipatórias do lugar. En Ana Maria Jacó-Vilela y Leny Sato. (Orgs.), *Diálogos em psicologia social*, (Cap. 21, pp. 352-369). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Tenório, Fernando Guilherme; Villela, Lamounier Erthal; Dias, Anderson Felisberto; Vianna Gurjão, Fernanda; Cardoso Porto, Érico y Viana, Bruna. (2008, noviembre). Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. En *3º Encontro de Administração Pública e Governança*, Salvador, Brasil.
- Vasconcellos Sobrinho, Mário, y De Albuquerque Vasconcellos, Ana Maria. (Orgs.), (2016). *Ações públicas, redes de cooperação e desenvolvimento local: experiências e aprendizados de gestão social na Amazônia*, (1ª Ed. Vol. 1, p. 270). Belém: UNAMA.

DEMOCRACIA DELIBERATIVA

LÍMITES Y OPORTUNIDADES

Maria Camila Florêncio-da-Silva

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar el marco de la Administración Pública Democrática como alternativa para lidiar con los límites y oportunidades del modelo crítico de democracia deliberativa de Jürgen Habermas.

Jürgen Habermas, filósofo y sociólogo alemán, no fue el primero en estudiar y escribir sobre deliberación, pero “es el defensor más destacado de la teoría deliberativa de democracia” (Lubenow, 2010a, p. 230). Su modelo teórico influyó en varios análisis sobre instituciones participativas que operan a través de foros deliberativos en Brasil, como los Consejos y Conferencias de Políticas Públicas, Presupuesto Participativo y Audiencias Públicas.

Parte de estos análisis se dedicó a discutir si estas instituciones fueron deliberativas o no, tanto de acuerdo con la teoría habermasiana, como con la idea de deliberación que implica la “vinculación” entre las decisiones que se toman en estos foros y las decisiones que se transforman en políticas públicas por medio de leyes o actos administrativos.

Algunos autores entienden que sería deliberativa porque se refiere al debate y a la toma de decisiones que se producen en estos foros deliberativos (Avritzer, 2011; Leite de Souza, 2011; Cambraia

N. Vaz, 2011; Avritzer y Leite de Souza, 2013; Souza et al., 2013); otro grupo de autores trató de analizar los efectos de las decisiones tomadas en los foros deliberativos (Ferrarezi y Siqueira de Carvalho Oliveira, 2010; Feres Faria y Lourenço Lins, 2013; Ramos, 2013).

Y, aunque no exista tal vínculo legal, como lo demostró Florêncio-da-Silva (2014) quien analizó los diferentes significados atribuidos a la “deliberación” relacionados con las instituciones participativas, los actores académicos, gubernamentales y de la sociedad civil, continúan utilizando la palabra “deliberativa/o” como calificador de una institución participativa que tendría una supuesta mayor influencia sobre las decisiones tomadas en el área de política pública donde ella está inserida. Lo opuesto sería una institución participativa “consultiva/o” que no tendría tanta influencia.

Por lo tanto, “aunque existan desacuerdos con respecto a la definición del concepto de deliberación, los teóricos deliberativos, en general, entienden la deliberación como un momento de interacción pública basada en el diálogo o las discusiones sobre un tema social” (Schettini Martins Cunha, 2013, p. 147).

En este contexto, han surgido trabajos como el de Tarragó, Brugué y Cardoso (2015) y Brugué (2018) que proponen un cambio de mirada en los análisis sobre la democracia deliberativa, pensando en un contexto más amplio que implica una transformación de la administración pública y, en particular, el perfil del administrador público, que deja de tener el perfil autoritario para asumir un papel central de mediador.

Esta propuesta es doblemente interesante para este libro por dos razones. La primera es que, en este marco, las instituciones participativas pueden tomarse como un todo y ser usadas de distintas maneras en el proceso de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Esto se debe a que el núcleo duro del análisis es la administración y los gerentes públicos que mediarán en estos foros deliberativos. El segundo es que los trabajos de Tarragó, Brugué y Cardoso (2015) y Brugué (2018) proporcionan algunos pasos para hacer que la administración pública sea deliberativa, generando instituciones capaces de generar confianza y de trabajar de manera colaborativa.

Pero, antes de exponer tal propuesta, es necesario presentar en líneas generales el modelo de la teoría deliberativa de Jürgen Habermas y sus respectivas críticas, que es realizado en la primera parte. Y luego, el marco de la Administración Pública Deliberativa, con pasos organizados por la autora de este capítulo a partir del marco mencionado.

2. LA TEORÍA DELIBERATIVA HABERMASIANA Y SUS LÍMITES

Jürgen Habermas (1997) creó un modelo teórico de democracia deliberativa que destaca la existencia de dos elementos fundamentales: el primero sería “un nuevo direccionamiento a la comprensión de emancipación social, pautado en las condiciones necesarias y procesos de entendimiento libre de coerciones”; y el segundo sería “un núcleo normativo centrado en las pretensiones democrático-radicales de auto organización de una comunidad jurídica” (Gonçalves Silva, 2011, p. 310).

Con respecto al primero, se puede decir que el concepto de democracia deliberativa habermasiana considera la participación de los ciudadanos en las tomas de decisiones como el elemento central para comprender un proceso democrático. Por esta razón, se centra en los elementos formales y a menudo es descrita como procedimiento (Lubenow, 2010a).

Sin embargo, en este modelo, los procedimientos no son solo una etapa de la discusión que antecede a la toma de decisión. Ellos tienen como objetivo justificar las decisiones a partir de razones que todos puedan aceptar, ya que ellos garantizarían el proceso de diálogo donde “los participantes se ofrecen mutuamente razones, en defensa de determinada opinión, posición o propuesta, o en oposición a opiniones, posiciones o propuestas avanzadas por otros” (Brito Vieira y Carreira da Silva, 2013, p. 156).

En este sentido, la expectativa de Habermas es que los conflictos se puedan resolver racionalmente, delante del reconocimiento del mejor argumento, “que presupone que las partes adopten una predisposición para modificar su opinión y redefinir sus preferencias e intereses, si se persuaden por razones que entren en conflicto con, y finalmente destronan, sus opiniones, preferencias e intereses iniciales” (ídem, p. 156).

De esta manera, esta concepción no dice nada sobre “qué” debe ser decidido. En otras palabras, las reglas del juego democrático (elecciones regulares, principio de la mayoría, sufragio universal, alternancia de poder) no proporcionan ninguna orientación ni pueden garantizar el “contenido” de las deliberaciones y decisiones (Lubenow, 2010a, p. 232).

El segundo elemento del modelo crítico de Habermas es la noción de esfera pública descrita como una “estructura intermediaria que hace la mediación entre el Estado y el sistema político y los sectores privados del mundo de la vida” (ídem, p. 236). Eso porque la esfera pública contiene “un ‘público organizado’ (compuesto por órganos legislativos y otras instituciones políticas formales)” que actuaría junto a “un ‘público desorganizado’, una sociedad civil más amplia, en

la cual los ciudadanos cuentan con un conjunto de dispositivos (incluyendo asociaciones políticas y medios de comunicación de masa) para participar del debate y del intercambio políticos autónomos” (Scheuerman, 2014, p. 160).

En este sentido, la esfera pública ejerce no solamente la función de identificar y percibir la realidad y los problemas sociales, sino también de “ejercer presión sobre el sistema político al punto de influenciarlo en las cuestiones que fueron debatidas y problematizadas en esa esfera” (Losekann, 2009, p. 42). Esta presión procede de la construcción de la opinión pública que se forma por medio del proceso de comunicación dentro de ella.

En otras palabras, el modelo crítico de Habermas no propone un contenido de lo que puede ser considerado como justo, por ejemplo. El contenido de las decisiones se forma en la esfera pública y en un foro deliberativo, que garantiza la participación de todos los interesados a través de sus procedimientos, este contenido puede ser debatido e incluso transformado, llegando al surgimiento de una idea común, un consenso. Una vez alcanzado este consenso, la decisión del agente del Estado estaría justificada. Sería legítima.

Estos dos elementos de la teoría habermasiana están estrictamente relacionados con el proceso de institucionalización de derechos y políticas. Este proceso que comienza “por la formación de la opinión y de la voluntad en las esferas públicas informales, termina, a través de la vía procesal, en las instancias formales de deliberación y decisión” (Lubenow, 2010a, p. 230).

En vista de este marco, se vio un gran potencial en la propuesta de la teoría deliberativa y que incluso ella podría ser más inclusiva, ya que si “en comparación con los métodos agregados de decisión, puede disminuir los efectos discriminatorios oriundos de las relaciones de clase, género y raza, como puede hacer público el mal uso de determinados medios, como, por ejemplo, el poder y el dinero” (Feres Faria, 2010, p. 104).

Por lo tanto, se creía que la participación de los ciudadanos en los espacios deliberativos “induciría no solo más oportunidades para que los ciudadanos tomen parte de la deliberación, sino también el desarrollo de las virtudes de la ciudadanía, incentivándolos a considerar cuestiones políticas de manera más pública” (ídem, p. 106).

Sin embargo, poco después, estallaron trabajos críticos a la teoría deliberativa habermasiana. Algunos de ellos, situados dentro de la teoría crítica de la escuela de Frankfurt (Seyla Banhabib, Nancy Fraser e Iris Young), donde Habermas también está.

Uno de los primeros límites apuntados es la pretensión de negar el conflicto delante de la premisa de que en los fóruns deliberativos

habría un debate racional que llevaría a la formación de consenso. Y que esto termina contribuyendo al mantenimiento de relaciones desiguales en estos foros, así como ocurre en la sociedad.

Cualquiera que haya participado en foros deliberativos, como los encuentros de Presupuesto Participativo, Consejos y Conferencias de Políticas Públicas en Brasil, sabe que la “tensión, el conflicto, la disputa política que se desarrolla en las esferas públicas, son inherentes procedimiento en sí mismo, un ‘juego’ en el que siempre estamos involucrados como participantes cuando pretendemos discutir, justificar o negar pretensiones de validez” (Lubenow, 2010a, p. 246).

En esta línea, se critica, por ejemplo, la idea de que los discursos racionales se orientan por la comprensión, que “nos llevaría equivocadamente a concebir la deliberación pública como un proceso consensuado. Por consiguiente, la esfera pública también sería pensada de forma equivocada como una dimensión del consenso” (Melo, 2015, p. 22). Después de todo, la deliberación es una competencia y “las partes en disputa buscan ganar un debate, no llegar a un entendimiento mutuo” (Young, 2012, p. 371). Y muchas veces la construcción del consenso se logra por medio de argumentos no racionales.

Y si los foros deliberativos están formados por conflictos, ellos ciertamente también están formados por relaciones de poder entre las personas, reproduciendo al interior de estos foros las relaciones desiguales de la esfera pública en su conjunto. Es decir, si hay desigualdad entre hombres y mujeres en la sociedad, por ejemplo, esta será reproducida dentro de un foro deliberativo. Y así, “bajo el falso alegato de promover la participación, la deliberación legitimaría prácticas y procedimientos que contribuyen a mantener el statu quo” (Mendonça, 2013, p. 53). Y aquí reside entonces la segunda crítica.

En este sentido, las relaciones de poder que pueden expresarse en foros deliberativos e incluso en la esfera pública, reproducen desigualdades y presentan límites para la realización de la justicia social. Este es el caso, por ejemplo, de las desigualdades de género entre hombres y mujeres o de raza entre personas blancas y no blancas analizadas por Benhabib (2007), Young (2001, 2012) y Fraser (1993, 2007).

Para Young (2012), esa exclusión tendría una doble base: por un lado, la tendencia a oponerse a la razón y el deseo, en la necesidad en tener un discurso racional; y por el otro, la asociación de estas características de irracionales a algunos tipos de personas, como mujeres y los no blancos. La autora encuentra en las formas de comunicación otro limitador al modelo de teoría deliberativa habermasiano.

Young (2001) entiende que, en la mayoría de las situaciones reales de discusión, el discurso masculino es privilegiado con relación al femenino porque “favorece el discurso formal y de carácter general, frío

y desapasionado” suponiendo “oposición entre cuerpo y mente, emoción y razón”, siendo que “la cultura de discurso de hombres blancos de clase media tiende a ser más controlada y de mujeres y minorías raciales agitada y personificada” (p. 372-3). Por este motivo, una literatura cada vez más extensa apunta a mostrar que niñas y mujeres hablan menos en situaciones de discurso donde se valora la firmeza y competencia de los argumentos (p. 371).

Y esto es solo una línea de ejemplos de cómo se pueden expresar las relaciones de poder en estos foros, siendo que existen varias otras situaciones de relaciones de poder basadas en diferentes perspectivas sociales (Young, 2012; Florêncio-da-Silva, 2018). Y este es el tema central, pues, como resumió Mendonça (2013), “los deliberacionistas se habrían centrado en la cooperación, olvidando que la política es una cuestión de interés y poder” (p. 54).

Al salir del plano teórico, algo interesante de notar en los análisis empíricos sobre las instituciones participativas brasileñas, es que estos análisis refuerzan tales críticas sobre los procedimientos, las formas de comunicación y como esto se relaciona con las relaciones de poder. Como ilustración, utilizaré la tesis de Simone Martins (2015) sobre el Consejo de Política de Salud en la ciudad de Belo Horizonte, pero el lector también podrá encontrar ejemplos en el trabajo de Florêncio-da-Silva (2018).

En Brasil, los Consejos son formados por personas que reciben mandatos de 2 años para representar al gobierno, burócratas de organizaciones de base u organizaciones de la sociedad civil, en foros deliberativos de medio período que ocurren entre 1, 2 o 3 meses. En Brasil, pueden estar presentes en la esfera del gobierno municipal, del estado, o federal y la materia de sus decisiones es establecida por la norma que lo crea en cada área de la política pública. En el área de la salud, el consejo se enfoca en el plan de políticas públicas, los programas, proyectos y acciones que serán pagados por el presupuesto, y el control social sobre las acciones presupuestarias, entre otras (Martins, 2015; Florêncio-da-Silva, 2018).

Para Martins (2015), la capacidad de decisión de los representantes en el Consejo “no ocurre libre de inconvenientes y, por lo tanto, la acción comunicativa que se construye en este ambiente puede no representar una construcción social, sino el resultado de la acción del propio poder ejecutivo” (p. 219). O de corporaciones que defienden sus propios intereses. Y al narrar los discursos de este foro deliberativo, quedó en evidencia que los representantes del gobierno y sociedad civil produjeron y naturalizaron discursos que “contribuyeron paradójicamente a la perpetuación del modelo dominante, caracterizado por una estructura de poder

vertical” (p. 212). Por lo que, no cumplirían los ideales de una democracia deliberativa.

Resumiré y explicaré a continuación 4 de estos discursos: a) la priorización de los procedimientos en relación a la substancia de la deliberación delante de la creencia que “el consejo funciona bien cuando cumple las reglas internas de funcionamiento” (p.213); b) “el proceso de toma de decisión por sí mismo otorga poder” (p. 217), independientemente de los tipos de decisiones que tome el Consejo; c) “el curso de capacitación es el medio o la condición para alcanzar la calidad deliberativa” (p. 220); y, d) “la paridad en la composición del consejo garantiza condiciones justas de participación” (p. 227).

En oposición al primer discurso, Martins (ídem) descubrió que la difusión y la rutinización de los procedimientos hicieron que el Consejo fuese muy burocrático, pero eventualmente democrático.

Con respecto al segundo, Martins (ídem) se centró en los tipos de decisiones que se toman y descubrió que ellas “generalmente se refieren a la agenda propuesta por el segmento de gestión y que las condiciones materiales y de comportamiento para el proceso de toma de decisiones deliberativo y democrático no son suficientes para que se tomen decisiones de calidad en el consejo” (p. 218). La autora dio como ejemplos la falta de informaciones claras, honestas y comprensibles, la falta de comunicación y de libertad para deliberar en condiciones desiguales entre los segmentos para presentar los argumentos, además de la falta de claridad sobre el papel del consejero (ídem).

A diferencia del tercer discurso, basado en la asimetría de la información y el conocimiento técnico sobre las políticas públicas, Martins (ídem) vio que este discurso descalifica la esencia de este espacio que se vuelve democrático debido a la inclusión formal de diversidad en su composición, ya que reúne a personas de diferentes segmentos y perspectivas sociales para decidir sobre la política de salud. Y el segundo problema con este discurso es pensar que dentro de un mandato de dos años los consejeros tendrán tiempo suficiente para graduarse técnicamente en política de salud y que esto reducirá la desigualdad entre ellos.

Por último, en contraste con el cuarto tipo de discurso, fue que “la paridad en la composición del consejo garantiza condiciones justas de participación” (ídem, p. 227), la autora vio que, además de existir una distancia entre el representado y el representante, lo que se desdobra en diversos efectos dañinos como la institucionalización de cárteles, se observa que “las fuerzas no están equilibradas, porque los actores cuentan con diferentes recursos, dando más poder a unos que a otros, lo que ciertamente influirá en los procesos deliberativos” (ídem, p. 231).

El trabajo de Martins (2015), por lo tanto, nos ayuda a pensar como las instituciones participativas que funcionan por medio de foros deliberativos están volviéndose extremadamente burocráticas; lejos de las decisiones substantivas sobre la política de salud; poco transparentes; muy especializadas; sin paridad de participación efectiva; y dominada por liderazgos autoritarios.

3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DELIBERATIVA COMO ALTERNATIVA

A pesar de las críticas, varios autores todavía ven potencial en la propuesta de democracia deliberativa y proponen alternativas para eludir algunos de los límites ya identificados, desde las alternativas más teóricas y generales, hasta las alternativas específicas dirigidas a experiencias reales de las administraciones públicas democráticas.

Iris Young (2001), por ejemplo, desarrolló un modelo teórico alternativo de deliberación llamado “democracia comunicativa”, donde propone cambios en las posibilidades de comunicación para incluir sujetos y grupos marginados. En él, otras formas de comunicación como el saludo, la retórica y la narración (que permitirían a los grupos presentar sus diferencias culturales) tendrían el mismo peso que la argumentación racional.

En la misma línea, Seyla Benhabib y Nancy Fraser señalan la “necesidad del reconocimiento efectivo de ciertos públicos alternativos, subversivos, o *subaltern counterpublics*, en los cuales circulan discursos de oposición de alguna forma discriminados y excluidos de la “esfera pública oficial” (Lubenow, 2010b, p. 132).

Como forma de equilibrar la balanza del poder, Fraser (2007) dirá que la paridad de participación es fundamental. Sin embargo, para que esto suceda, es necesarios que se cumplan dos condiciones: “Primero, la distribución de los recursos materiales debe realizarse de modo que asegure la independencia y la voz de los participantes” (p. 118); y “la segunda condición requiere que los estándares institucionalizados de valorización cultural expresen el mismo respeto a todos los participantes y garanticen igualdad de oportunidades para alcanzar la estima social” (p. 119).

Sin embargo, lo que interesa aprender en esta segunda parte del capítulo, es el marco de Administración Pública Deliberativa y los pasos que implica. De esta manera, las alternativas pensadas por otros autores, como los mencionados Young, Benhabib y Fraser, serán reorganizadas delante del desplazamiento de la mirada recurrente de la esfera pública para la mirada alternativa de la administración pública.

Como se ha dicho, este marco fue desarrollado por Tarragó, Brugué y Cardoso (2015) y desarrollado después por Brugué (2018). Se trata de “una apuesta política en la transformación progresiva y progresista de la administración pública, especialmente en países como Brasil, cuyos experimentos acumulados de participación ciudadana se han destacado en todo el mundo” (Tarragó, Brugué y Cardoso, 2015, p. 5).

Tal apuesta surgió en el contexto de “barbarie moral que se apoderó de las relaciones políticas y de las propias administraciones públicas en Brasil y en el mundo”, donde los gobiernos son incapaces de gobernar y los ciudadanos son incapaces de controlar el gobierno. El objetivo de los autores con ese trabajo es entonces, “desarmar algunas de las propuestas que con frecuencia se utilizan para minimizar o incluso ridiculizar la participación social en los procesos de gobierno” (ídem, p. 5).

De esa manera, los autores apuestan en el desarrollo de nuevas capacidades administrativas donde la participación social es un método de gobierno y los gestores son capaces de “comunicar mejor sus planes, objetivos y metas, tanto internamente como a la sociedad” (ídem, p. 5).

Sin embargo, en este primer texto, los autores se centran en el análisis de coyuntura y en los pasos que los gestores públicos pueden dar para implementar esa nueva gobernabilidad participativa en su organismo. La capacidad relacional a ser desarrollada por ese gestor, a su vez, es retomada y profundizada en el trabajo de Brugué (2018). En el análisis de estos trabajos, se encontraron siete conjuntos de orientaciones para crear tales capacidades y promover las transformaciones necesarias. Ellas serán aquí resumidas, no necesariamente en el orden sugerido por los autores.

A. ES IMPORTANTE CONVENCER A LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS DE LA IMPORTANCIA DEL DIÁLOGO

Para Tarragó, Brugué, y Cardoso (2015), la transformación administrativa debe ser basada en el diálogo y no se puede “cometer el error de forzar a nuestros políticos y servidores públicos a hablar simplemente creando espacios para el debate. Lo importante es que ellos realmente quieran hablar; por lo tanto, el primer paso está en convencerlos” (p. 28). Convencerlos de que no son simples técnicos, sino que están insertos en un ambiente altamente politizado en donde ellos definen políticas públicas; que “las administraciones no son máquinas que ejecutan, sino que deberían ser organizaciones que sienten, piensan y aprenden” (p. 29); y que ese diálogo puede ayudar a la administración a resolver problemas complejos y a equilibrar

las diversas perspectivas que forman parte de la sociedad actual (Brugué, 2018).

Pero, depende de nosotros avanzar en dirección a la inteligencia colectiva y a la innovación institucional, teniendo al diálogo como la piedra angular del éxito de nuestras administraciones públicas (Tarragó, Brugué y Cardoso, 2015). Es por eso que el primer paso es convencer a los colegas administradores públicos de esa premisa. Especialmente porque tales gestores tendrán un papel central en este modelo, como se verá en próximo paso.

B. SUBSTITUIR EL LIDERAZGO AUTORITARIO POR EL LÍDER MEDIADOR

En este modelo que pretende transformar la esencia y el alma segmentadora y tecnocrática de la administración tradicional, los gestores públicos precisan asumir posturas más conciliatorias.

Después de todo, para construir un diálogo auténtico y llegar al punto de equilibrio, considerando la asimetría de poder entre las partes que participan de un foro deliberativo, será necesario contar con personas capaces de ejercer ese papel de liderazgo en la mediación de las diferentes perspectivas sociales e intereses involucrados.

En palabras de Tarragó, Brugué, y Cardoso (2015), “es esencial reducir significativamente la cadena jerárquica interna, democratizar la toma de decisiones, y reemplazar el liderazgo autoritario y solitario por los equilibrios y dotes de empatía propios del líder mediador” (p. 29). En este sentido, este liderazgo relacional debe ser en primer lugar, ejercido por “alguien capaz de utilizar un proyecto colectivo para seducir a las partes. Debe ser capaz de animar, de comprometer y, finalmente, lograr que todo esto se produzca en un clima de confianza y de colaboración”. Y, en segundo lugar, “alguien con la capacidad para construir un proyecto seductor a partir de las contribuciones de las partes. El mediador fomentara la participación, escuchara con atención y utilizara aquello que le explican” (Brugué, 2018, p. 28).

Se trata, de esa manera, de un “liderazgo humilde, pero poderoso, fuerte e intenso”, con “capacidad de escuchar, seducir y de aprovechar el talento y el conocimiento de aquellos que lo rodean” (Tarragó, Brugué y Cardoso, 2015).

C. TRANSPARENCIA

Sin embargo, no es suficiente que el administrador público desarrolle las capacidades de un líder mediador. El necesita reducir la desconfianza de los actores involucrados en esa área de la política pública para que pueda ejercer ese papel de mediación y producir políticas públicas más equilibradas a partir del diálogo entre las diferentes partes interesadas.

En ambos trabajos mencionados, el primer paso para esto es la transparencia, descritas por Brugué (2018) como “poner las cartas encima de la mesa y demostrarle a los demás que somos ‘confiables’, que podemos hablar y trabajar juntos” (p. 24). Entonces, tenemos que “construir una administración de cristal, donde todo sea transparente y en donde no podamos acogernos a viejas sospechas para evitar el encuentro y el diálogo” (p. 24).

Con este fin, el autor apuesta por reformas administrativas que sean capaces de “garantizar el acceso a la información, ofrecer la máxima transparencia, hacer compromisos éticos explícitos de comportamiento, asumir las responsabilidades derivadas de la gestión pública, evaluar las acciones y presentar cuentas de sus resultados” (ídem, p. 24).

D. MENOS ESPECIALIZACIÓN Y MÁS CREATIVIDAD

Para contextualizar la importancia de ser menos técnico y más creativo, vale la pena usar una analogía creada por Tarragó, Brugué, y Cardoso (2015): “si pudiéramos personalizar la burocracia en un ser humano, sería alguien muy musculoso, muy fuerte e imponente, pero muy lento, bastante torpe y, lo más preocupante, totalmente estúpido” (p. 24).

Para ellos, la administración pública tradicional funciona correctamente para resolver problemas simples y ambientes estables, pero entra en colapso cuando necesita enfrentar los *problemas malditos*. “Este sistema de organización interna se basa en la hiper especialización, el taylorismo del conocimiento, y mucha jerarquía. Así, cada parte tiene una función específica y se dedica a ejecutar ordenes que vienen firmadas por una autoridad superior” (ídem, p. 24).

Y la consecuencia es que “nadie habla con nadie, porque todos tienen sus instrucciones; nadie piensa en el contenido y los efectos prácticos de las normas u orientaciones que recibe, porque su misión se debe cumplir de la manera más profesional posible; y nadie se involucra en asuntos ajenos, porque cada parte se dedica exclusivamente a lo suyo” (ídem, p. 24).

En palabras de Brugué (2018), “es necesario destacar que ahora las respuestas de la administración no tienen por qué ser técnicamente mejores (si es que este concepto existe), sino que representan un punto de equilibrio, un compromiso entre las diversas visiones de un mismo problema” (p. 21).

En este sentido, los autores sostienen que cualquier organización que se pretenda deliberativa, debe cuestionar sus propias rutinas, su conocimiento dominante y acumulado, para escapar de las certezas técnicas que son resumidas en esta idea de hiper especialización. “Por

lo tanto, debemos aceptar el desconocimiento como punto de partida y abrirnos a conocimientos menos especializados” (Tarragó, Brugué y Cardoso, 2015, p. 30).

E. RECUPERAR LA SUBSTANCIA DE LA DELIBERACIÓN

Como se señala en las críticas narradas como límites a los foros deliberativos, Brugué (2018) entiende que “Parece que nuestro vocabulario está limitado a palabras instrumentales: procedimientos, comisiones, organigramas, normas y protocolos” (p. 25).

El profesor no defiende una alternativa en la forma de comunicarse, como propone Young (2001). No se trata del acto de comunicarse con él, sino de los procedimientos y reglas que rigidizan las posibilidades de diálogos y nos encuadran en protocolos que impiden que el contenido, la substancia de lo que nos une, tenga atención en el debate.

Para él, la cuestión es ampliar la comunicación en términos de substancia y eso llevará a la administración pública deliberativa a saber dónde debe dedicar tiempo y esfuerzo. De acuerdo con el profesor, “únicamente otorgando contenido a nuestras conversaciones, tendremos voluntad para participar en ellas o, más importante, entenderemos la importancia de dedicarles tiempo y esfuerzo” (Brugué, 2018, p. 25).

En este sentido, los autores Tarragó, Brugué, y Cardoso (2015) habían postulado la necesidad de “menos datos y más filosofía”, señalando también la importancia de “trabajar a partir de puntos de vista más amplios, evitando la pérdida de perspectiva resultante del análisis detallado de datos” (p. 30).

F. GESTIÓN ADECUADA DE CONFLICTOS CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES DIVERSOS

A lo largo del trabajo Tarragó, Brugué y Cardoso (2015) enfatizan que, para tomar decisiones inteligentes, necesitamos crear ambientes más flexibles para permitir el intercambio de ideas y opiniones, entre los diferentes funcionarios de las diferentes áreas de la administración, y también entre actores del poder público y de la sociedad civil, con cuidado para no otorgar a nadie el monopolio del conocimiento.

Pero los autores reconocen que esta no es una tarea simple. Es una tarea errante y que puede generar caos al inicio. En sus palabras, “la gestión adecuada del conflicto –resultado de las distintas visiones que surgen de ambientes heterogéneos– convertirá un aparente desorden inicial en inteligencia e innovación a medio y largo plazo” (ídem).

Y esa gestión adecuada de los conflictos se construye en al menos tres momentos diferentes, para Brugué (2018). En el primero,

los actores envueltos deben demostrar a las diferentes partes que conocen, el coste y los beneficios de la relación que se inicia” (p. 27). En el segundo, tienen que asegurarse de que las diferentes partes implicadas “comprenden los objetivos y las formas de actuar de otro” (p. 27).

Y, finalmente, “la confianza se consolidará cuando a la comprensión le siga la identificación entre las partes; cuando estas sientan que forman parte de un mismo proyecto, que disponen de un objetivo común y que comparten un mismo estilo de hacer las cosas” (ídem, p. 27).

4. CONSIDERACIONES FINALES

En vista de las orientaciones prácticas y direccionadas a administradores públicos, se consideró que el maco de la Administración Pública Democrática podría ser presentado como una alternativa interesante para implementar procesos deliberativos en las políticas públicas, considerando los límites y las oportunidades teóricas y prácticas presentadas. Por este motivo, este enfoque se convirtió en el centro de la segunda parte de este capítulo.

Pero, a pesar de tales orientaciones, y de los casos prácticos citados en este capítulo, el modelo crítico Habermasiano de la Teoría Deliberativa y el marco de la Administración Pública Democrática, siguen siendo eminentemente teóricos. Como dijeron Tarragó, Brugué, y Cardoso (2015), “la verdad es que no es fácil concretizar algo intangible, y estaríamos mintiendo si dijéramos que hay un manual o una receta específica para construir administraciones más inclusivas, creativas e innovadoras” (p. 27).

Es por eso que los actores enfatizan que la administración deliberativa es una organización que aprende de los errores, en lugar de seguir órdenes y penalizar los fallos como una administración burocrática lo hace. Al final, los autores asumen que “una administración deliberativa tiene cierta tendencia al caos, pero consideramos que esta es una cualidad esencial si nuestro objetivo es intervenir y transformar una sociedad y un mundo, donde reinan el desconcierto y la confusión, como reglas” (ídem, p. 30).

Lo que es seguro, según estos autores, es que existen algunas orientaciones que pueden ayudarnos a lograr esa transformación. Y los puntos neurálgicos de las críticas y alternativas presentados aquí pueden ser resumidos en tres cuestiones: es inconcebible pensar hoy en cualquier proceso de toma de decisión sobre políticas públicas sin diálogo con diferentes actores y sus perspectivas; esos actores tienen asimetría de poder y es importante mediar los intereses y conflictos para que las decisiones sean equilibradas; los procedimientos y

protocolos de comunicación deben servir para ayudar en la mediación, y no para sobreponerse al contenido de la política pública que está siendo discutida, trabajando con puntos de vista más amplios.

Con todo, lo que es cierto es que los gestores públicos no son meros tecnócratas distantes de las decisiones políticas importantes. Ellos son también, agentes políticos que pueden auxiliar en el proceso de transformación de la administración pública y, por lo tanto, en la corrección de las desigualdades materiales que crean diferentes relaciones de poder y conocimiento, en los foros deliberativos y en la sociedad, los que se retroalimentan mutuamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Avritzer, Leonardo. (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. En Roberto Rocha Pires. (Org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, (pp. 13-28). Brasília: Ipea.
- Avritzer, Leonardo y Leite de Souza, Clovis Henrique. (Orgs), (2013). *Conferências nacionais: entendendo a dinâmica de participação no nível nacional*. Brasília: Ipea
- Benhabib, Seyla. (2007). Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. En Denilson Luis Werle y Rúrion Soares Melo. (Orgs.), *Democracia deliberativa*. Sao Pablo: Esfera Pública.
- Brito Vieira, Mónica y Carreira da Silva, Filipe. (2013). Democracia Deliberativa Hoje: Desafios e Perspectivas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 10, 151-194.
- Brugué, Quim. (2018). De la eficiencia burocrática a la inteligencia deliberativa para un gobierno abierto. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, 2(3).
- Cambraia N. Vaz, Alexander (2011). Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. En Roberto Rocha Pires. (Org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, (pp. 91-108). Brasília: Ipea.
- Feres Faria, Cláudia. (2010). O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(73), 101-111.
- Feres Faria, Cláudia y Lourenço Lins, Isabella. (2013) Participação e deliberação nas Conferências de saúde: do local ao nacional. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. En Leonardo Avritzer y Clovis Henrique Leite de

- Souza. (Orgs.), *Conferências nacionais*, (Vol. 297, pp. 73-93). Brasília: Ipea.
- Ferrarezi, Elisabete y Siqueira de Carvalho Oliveira, Mariana. (2010) *Conferências Nacionais de Saúde e processos participativos na Administração pública federal brasileira*, (pp. 1-35). Brasília: Casoteca ENAP - Policy Coordination.
- Florêncio-da-Silva, Maria Camila. (2014). *As Conferências Nacionais de Política para as Mulheres e os Sentidos Atribuídos à Deliberação*, (Disertación de Maestría). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito, Brasil.
- Florêncio-da-Silva, Maria Camila. (2018). "A gente vai mandando recado pela existência": desafios da Conferência Nacional de Política para as Mulheres para a inclusão de mulheres de diferentes perspectivas, (Tesis de Doctorado). Fundação Getúlio Vargas, Sao Pablo, Brasil.
- Fraser, Nancy. (1993). Rethinking the public sphere: a contribution to a critique of actually existing democracy. En Craig Calhoun (Ed.), *Habermas and the public sphere*, (Cap. 5, pp. 109-142). Cambridge: MIT Press.
- Fraser, Nancy. (2007). Reconhecimento Sem Ética? *Lua Nova*, 70, 101-138.
- Gonçalves Silva, Felipe. (2011). Habermas e a Constituição do Estado Democrático de Direito: Um Possível Diálogo entre o Lado de Cá e o Lado de Lá da Linha Abissal. *Caderno CRH*, 24(62), 307-330.
- Habermas, Jürgen. (1997/2003). *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, (Vol 1. Trad. Flávio Beno Siebeneichler). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Leite de Souza, Clóvis Henrique. (2011). Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. En Roberto C. Rocha Pires. (Org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.
- Losekann, Cristina. (2009). A Esfera Pública Habermasiana, Seus Principais Críticos e as Possibilidades do Uso Deste Conceito no Contexto Brasileiro. *Pensamento Plural*, 4, 37-57.
- Lubenow, Jorge Adriano. (2010a). Esfera Pública e Democracia Deliberativa em Habermas: Modelo Teórico e Discursos Críticos. *Kriterion: Revista de Filosofia*, 51(121), 227-258. DOI <http://doi.org/10.1590/S0100-512X2010000100012>.
- Lubenow, Jorge Adriano. (2010b). As Críticas de Axel Honneth e Nancy Fraser à Filosofia Política de Jürgen Habermas. *Veritas*, 55(1), 121-134. Recuperado de <http://revistaseletronicas.pucrs>.

- br/ojs/index.php/veritas/article/view/7325.
- Martins, Simone. (2015). *O exercício da democracia em Conselhos de Políticas Públicas*, (Tesis de Doctorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.
- Melo, Rúrion. (2015). Repensando a Esfera Pública: Esboço de uma Teoria Crítica da Democracia. *Lua Nova*, 94, 11-39.
- Mendonça, Ricardo F. (2013). Teoria Crítica e Democracia Deliberativa: Diálogos Instáveis. *Opinião Pública*, 19(1), 49-64. DOI <http://doi.org/10.1590/S0104-62762013000100003>.
- Ramos, Alfredo. (2013) Conferência nacional de política para as mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. En Leonardo Avritzer y Clovis Henrique Leite de Souza. (Orgs.), *Conferências nacionais*, (Vol. 297, pp. 95-124). Brasília: Ipea.
- Schettini Martins Cunha, Eleonora (2013) Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. En Leonardo Avritzer y Clovis Henrique Leite de Souza. (Orgs.), *Conferências nacionais*, (Vol. 297, pp. 141-171). Brasília: Ipea.
- Scheuerman, William E. (2014). Entre o radicalismo e a resignação: teoria democrática em Direito e democracia, de Habermas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 13, 155-185.
- Tarragó, Daniel; Brugué, Quim y Cardoso, José Celso Jr. (2015). *A Administração Pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público*. Rio de Janeiro: Ipea. Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5327/1/td_2122.pdf.
- Tosold, Léa. (2012). Incluir Diferenças (Re)produzindo Desigualdades? Os Limites da Democracia Deliberativa Habermasiana através de um Olhar Crítico sobre a Obra de Iris Marion Young. En *II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*, (pp. 1-18). Brasil.
- Young, Iris Marion. (2001). Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. En Jessé Souza. (Org.), *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Young, Iris Marion. (2012). O ideal da imparcialidade e o público cívico. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 9, 169-203.

Parte IV

DEMOCRACIA DIRECTA

DEMOCRACIA DIRECTA

ENTRE EL EMPODERAMIENTO CIUDADANO Y EL LIDERAZGO POPULISTA

Quim Brugué, Xavier Casademont
y Òscar Prieto

1. INTRODUCCIÓN

Si nos exigimos cierta precisión en el uso de los términos, no deberíamos mezclar las referencias a la democracia participativa y a la democracia directa. La expresión *democracia participativa* ha sido utilizada para referirse de manera genérica a todas aquellas experiencias que, más allá de la votación que nos demanda la democracia representativa, involucran a los ciudadanos en el debate público y las decisiones colectivas. Su alcance, por lo tanto, es tan amplio que finalmente es muy difícil saber a qué se refiere exactamente. Así pues, en el uso del término *democracia participativa* ha acabado imponiéndose una voluntad que mezcla componentes divulgativos (un eslogan muy popular en momentos de crisis de la democracia representativa) e ideológicos (ofreciendo, aunque sea de manera muy difusa, una alternativa frente a esta crisis del modelo político dominante).

En contraste, la expresión *democracia directa* dispone de un anclaje conceptual más preciso y de unas referencias empíricas específicas. No es un término dominado por el uso divulgativo o ideológico, sino que se refiere a una forma de ejercer la democracia que, como veremos más adelante, se basa en situar la capacidad de tomar decisiones políticas en la propia ciudadanía. Bien sea a través de modelos asamblearios o refrendatarios, la democracia directa se caracteriza

por eliminar la intermediación que define el modelo representativo. En este capítulo, por lo tanto, pretendemos usar el lenguaje de la teoría democrática con precisión y, a partir de aquí, ocuparnos tanto de delimitar el significado como de introducir los debates en torno a la democracia directa en el siglo XXI.

Y lo hacemos desde la preocupación por unas experiencias de democracia directa que han crecido y se han popularizado, aunque su práctica siga inmersa en confusiones y desconciertos. Es decir, durante los últimos años ha emergido un renovado interés por los referéndums y las consultas ciudadanas, tanto en ámbitos estatales como locales. Un interés que ha entrado en el debate académico (Budge, 1996; Altman, 2010; Green, 2010) y que, sobre todo, se ha expresado a través de prácticas concretas tan destacadas políticamente como la salida de Gran Bretaña de la UE (2016), el plebiscito sobre el proceso de paz en Colombia (2016), el referéndum para una eventual modificación constitucional en Italia (2016), la consulta –no avalada por el régimen jurídico español– sobre la independencia de Cataluña (2017), o las múltiples iniciativas de consultas locales (Schiller, 2011). Un interés que, sin embargo, volvemos a insistir en ello, no ha llegado acompañado de una reflexión suficientemente rigurosa sobre qué estamos haciendo, porqué lo hacemos y cómo lo estamos haciendo.

2. DEMOCRACIA DIRECTA: DE ESLOGAN COMPARTIDO A CONCEPTO DISCUTIDO

La definición etimológica del término democracia –*el poder del pueblo*– se ha convertido en uno de los eslóganes políticos más usados y populares. ¿Quién no estará de acuerdo en trasladar la capacidad de gobernar el pueblo al propio pueblo? Sin embargo, como todo buen eslogan, esconde simplificaciones intolerables. De hecho, tras una definición etimológica fácil de aceptar por todos aparecen los interrogantes difíciles de responder: ¿qué significa tener el poder; cómo se ejerce este poder o quién forma parte del pueblo? Unas preguntas que han alumbrado un intenso y rico debate.

Así, centrándonos en nuestro ámbito de interés, una importante distinción *democrática* se manifiesta en torno a *quién* toma las decisiones: el propio pueblo (democracia directa) o sus representantes electos (democracia representativa). Como ya habíamos anticipado, la principal diferencia entre ambas alternativas tiene que ver con la existencia o no de estructuras de intermediación entre la ciudadanía y el gobierno. Pero tampoco podemos olvidar una segunda distinción sobre el *cómo* de las decisiones democráticas, ya que nos permite diferenciar aquellas situaciones donde se decide a través del voto (democracia agregativa) de aquellas donde el método decisional descansa

en el diálogo (democracia deliberativa). Estamos haciendo referencia a tipologías basadas en criterios diferentes y, por lo tanto, podemos encontrarnos con formas de democracia directa basadas en el voto (referéndums o consultas) o en el diálogo cara a cara (asambleas). De esta forma, la democracia directa se caracteriza por la no intermediación, pero puede materializarse a través de mecanismos diferentes.

En sus orígenes, vinculados a la democracia de los antiguos, la democracia directa se basaba en el uso de la palabra, mientras que la modernidad la ha trasladado al mundo de las votaciones. Una distinción que ha despertado interesantes debates normativos, distinguiendo el acto solitario y los cálculos utilitaristas que acompañan el voto del diálogo del intercambio de argumentos que exige el encuentro cara a cara. En este sentido, Giovanni Sartori apunta una definición de democracia directa que, desde su punto de vista, debería complementar la no intermediación con relaciones personales entre ciudadanos que deliberan sobre su interés colectivo. “La democracia directa –afirma Sartori (2007, p. 99)– es también inmediatez en las interacciones, una relación directa, cara a cara, entre participantes reales”. Las asambleas públicas, no los referéndums, serían pues la esencia de la democracia directa. Una forma más propia de las polis de la antigüedad, pero que ha sobrevivido en los cantones suizos, en los *town meetings* de la Costa Este norteamericana o en otras experiencias puntuales (Zimmerman, 1999; Verhulst, 2006).

A pesar de estos argumentos, el voto se habría impuesto durante la modernidad, de manera que los referéndums o las consultas son hoy las formas más habituales de concretar la democracia directa. Sus ventajas han sido muy celebradas durante los últimos años como antídoto frente a la crisis de representación, proporcionando tanto un mayor control de la política por parte de los ciudadanos como una asignación compartida de responsabilidades. Las decisiones adoptadas a través de la democracia directa-agregativa ganarían en legitimidad, identificarían mejor la voluntad del pueblo, facilitarían la transparencia y la rendición de cuentas, trasladarían capacidad política a la ciudadanía, y reforzarían sus lazos comunitarios (Kaufman, Büchi y Braun, 2007).

Sin embargo, frente a las oportunidades también han aparecido objeciones relevantes. Tal como ya habíamos anticipado, algunos estudiosos consideran que el referéndum, en tanto que ejercicio solitario del voto, es una forma empobrecida de democracia directa. Además, con sus opciones dicotómicas, los referéndums nos trasladarían de las dinámicas de suma positiva a la dinámica de suma cero: mientras el principal logro de la democracia se basa en que todos ganamos y perdemos colectivamente, un referéndum genera ganadores y perdedores

y, en consecuencia, podría ser que no solo no resolviera los problemas políticos –que son problemas de convivencia entre diferentes– sino que incluso los intensificara.

Además, las capacidades requeridas a los ciudadanos que votan en un referéndum no son las mismas que deberían tener cuando escogen a sus representantes. La democracia representativa reclama *opinión pública*; es decir, un conocimiento genérico que permite escoger entre opciones poco detalladas y expresar preferencias amplias (Manin, 1998). En un referéndum, en cambio, se toma una decisión concreta y, por lo tanto, el votante ha de disponer de un conocimiento más profundo sobre el objeto de la decisión. Trasladarnos de la *opinión* al *conocimiento* no es fácil, aunque se trata de una condición indispensable para conjurar el potencial manipulador de los referéndums.

Como tampoco es sencillo dejar de usar la expresión *democracia directa* como un eslogan tan popular como vacío de contenido y empezar a desgranar, con precisión, el qué, el porqué y el cómo de la manifestación moderna de la democracia directa en forma de referéndums y consultas ciudadanas.

3. REFERÉNDUMS Y CONSULTAS: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

Siguiendo los argumentos del apartado anterior, un referéndum es una forma electoral de tomar decisiones a través de votos individuales. Unas decisiones que se refieren a asuntos políticos específicos y no a la elección de nuestros representantes (Altman, 2010; Pindado, 2015). A partir de esta definición de mínimos aparecen múltiples clasificaciones y tipologías en función de su finalidad (determinación *ex ante* o ratificación *a posteriori*), de quién los convoca (el gobierno o la ciudadanía), de si se promueve de forma voluntaria u obligatoria, o del carácter vinculante o consultivo de sus resultados.

Esta última clasificación –la que distingue entre el carácter vinculante o consultivo de las votaciones refrendatarias– es especialmente importante y ha suscitado amplias discusiones. De modo general, además, sirve para distinguir dos términos a menudo excesivamente mezclados: los referéndums y las consultas. Los primeros se caracterizarían por su carácter vinculante, mientras que las segundas serían de naturaleza consultiva. Hoy proliferan los referéndums nacionales, pero también las consultas –a menudo situadas en ámbitos locales. De hecho, la proliferación de consultas locales ha despertado el interés académico y ha aparecido una interesante literatura sobre aquello que llaman las “formas *soft*” de desplegar la democracia directa. Unas formas básicamente *consultivas* donde las decisiones se mantienen en manos de los representantes, mientras que se refuerza el derecho de

los ciudadanos a ser consultados (Hug, 2004; Schiller y Setälä, 2012; Jäske, 2017).

Existe alguna otra diferencia destacable entre los referéndums y las consultas. Los referéndums, que acostumbran a ser promovidos a nivel nacional, suelen abordar asuntos que afectan a las bases constitucionales, a las reglas de funcionamiento o a los grandes pactos sociales. Este es el caso de los referéndums en Italia sobre el cambio en la Constitución, en Gran Bretaña sobre el Brexit, en Colombia sobre el proceso de paz o, en países diversos, sobre procesos de independencia. A menudo, incluso existen requisitos formales que obligan a convocar referéndums antes de adoptar determinadas decisiones que afectan a las reglas de juego de una comunidad. En cambio, las consultas, usualmente de ámbito local, se refieren sobre todo a decisiones vinculadas al diseño de políticas públicas concretas. Uno de los casos más conocidos es el de Suiza pero también en España constatamos como las llamadas consultas locales se centran frecuentemente en decisiones urbanísticas, económicas, sociales o, en algunos casos, entorno a elementos simbólicos como la retirada o no de monumentos franquistas o la prohibición o no de *top-less* en piscinas públicas.

Por otro lado, relacionado con su carácter habitualmente reglado, los referéndums disponen de un marco legal y normativo más detallado y estricto que las consultas ciudadanas. Expresado en sentido contrario, las consultas disponen de márgenes de flexibilidad y adaptabilidad desconocidos en los referéndums. Por ejemplo, en una consulta es posible que personas sin condición legal de ciudadanía puedan votar (expandiendo el *demos* a los empadronados), utilizar el voto electrónico, alargar el período electoral durante varios días o semanas, o relajar la obligación de disponer de órganos específicos de control.

En definitiva, mientras que los referéndums y las consultas comparten el hecho de ser mecanismos que permiten la toma de decisiones sin intermediación a través del voto, se diferenciarían por tres aspectos: su foco en aspectos constituyentes o en políticas públicas, el nivel de detalle y rigor en sus normativas de funcionamiento, y su carácter vinculante o consultivo. Sin embargo, aunque la literatura especializada recoge estas tres diferencias, consideramos problemática la que hace referencia a la distinción entre consultivo y vinculante. La razón es simple de explicar, pues se limita a subrayar que si nos desplazamos hacia la categoría *consultiva* entonces nos estamos alejando del tipo *democracia directa*. En otros términos, si aceptamos que la democracia directa se define como aquella donde los ciudadanos toman las decisiones sin intermediación, entonces o es vinculante o deja de ser directa. Existen alternativas donde se combina el poder de decisión de los representantes con la capacidad de deliberación de la

ciudadanía consultada, pero esta ya no sería –en sentido estricto– una fórmula de democracia directa.

4. UN DOBLE ORIGEN: LOS LÍMITES DE LA REPRESENTACIÓN Y LA EMERGENCIA DE LOS POPULISMOS

El principal argumento a favor de la democracia directa lo encontramos en la crisis de la democracia representativa. El, ya popular, grito ciudadano *No nos representan*, que resonó a principios de la primera década de siglo XXI en las plazas de diversas ciudades del mundo, sería la culminación de un período de resentimiento y desconfianza de la ciudadanía con respecto a sus representantes políticos (Sánchez-Cuenca, 2014). De este modo, la reciente proliferación de consultas y referéndums, en tanto que expresiones de una democracia directa que se presenta como alternativa y vigorizante democrático, se vincula a una oleada de movilizaciones populares que impugnan el modelo representativo y reclaman un mayor empoderamiento ciudadano (Welp y Ordoñez, 2017).

Sin embargo, más allá de este contexto general, podemos identificar algunas razones específicas que nos ayuden a comprender la proliferación de estos mecanismos de democracia directa. En primer lugar, la creciente capacidad y sofisticación de los ciudadanos se traduciría en un aumento de la demanda por acceder directamente a la toma de decisiones (Dalton, 2004). La proximidad con la que operan los gobiernos locales podría intensificar estas demandas. Además, en segundo lugar, actuando como un espejo, las demandas de participación directa en la toma de decisiones también se explicarían por la pérdida de confianza tanto en las figuras como en las instituciones representativas (Hay, 2007). De este modo, a la mayor confianza de los ciudadanos en ellos mismos se añadiría la creciente desconfianza en sus gobernantes.

Este tipo de argumentos gozan de un amplio predicamento y son aceptados tanto por una ciudadanía harta de sus políticos como por una comunidad académica que busca elegantes alternativas democráticas en el empoderamiento ciudadano. Pero no deberíamos olvidar la notable coincidencia entre el auge de los nuevos populismos y el uso de fórmulas refrendarias y consultivas. En realidad, estos nuevos populismos buscan expresar la voz del pueblo frente a los agravios que ha recibido por parte de las instituciones públicas y los partidos políticos tradicionales (Haskell, 2001; Vallespín y Bascañán, 2016). Una versión de esta explicación la encontraríamos en aquello que Morel (2001) definió como la *legitimación plebiscitaria*; es decir, el uso de la democracia directa como forma de legitimar y fortalecer el propio poder o liderazgo de los gobernantes.

Los populismos utilizan esta voz, que expresa miedo y malestar, para legitimar sus posiciones excluyentes y polarizadoras. El voto individual, de este modo, no es únicamente la expresión del poder del pueblo sino el vehículo que utiliza el populismo para invocar un pueblo que niega el pluralismo y su capacidad para construir espacios compartidos. Quizás seamos excesivamente atrevidos, pero afirmaríamos que la democracia directa, en manos de la política populista, más que expresar la voz del pueblo utiliza su invocación para eliminarlo. Más que regenerar la democracia, la invocan para inutilizarla y superarla. También aquí, en este sombrío escenario, encontramos algunas razones que explican el actual auge de la democracia directa.

Finalmente, tampoco podemos dejar de mencionar el efecto imitación, pues en un contexto donde proliferan no solo este tipo de experiencias sino, sobre todo, los argumentos favorables a las mismas, es habitual que los responsables políticos sientan la necesidad de no quedarse rezagados. La *moda* de los referéndums y las consultas explica también parte de su actual proliferación. Son muchos los casos en los que, de hecho, los promotores de estas iniciativas de democracia directa desconocen qué están haciendo en realidad. Tratan de demostrar el fortalecimiento democrático de sus decisiones sin pararse a reflexionar en como el intento de participación directa de la ciudadanía puede resultar fallido o, incluso peor, perjudicar a la propia democracia que pretenden revitalizar.

5. ORGANIZAR PARA CONJURAR PELIGROS Y MAXIMIZAR OPORTUNIDADES

Como hemos desgranado en los apartados anteriores, tanto el qué como el porqué de la democracia directa son complejos y se traducen en ventajas e inconvenientes. No se trata pues de una iniciativa esencialmente positiva, como a menudo suele presentarse, sino que su naturaleza es ambivalente. Precisamente esta ambivalencia es la que otorga importancia al cómo de un referéndum o una consulta, pues sus resultados en parte dependerán de las reglas que regulen su funcionamiento (Butler y Ranney, 1994; Leduc, 2003). En realidad, buena parte de su éxito depende de cómo la organización de la consulta potencia sus virtudes y conjura sus debilidades democráticas. Así pues, a continuación, de manera necesariamente esquemática, nos referiremos a cuatro aspectos vinculados al cómo de los referéndums y las consultas ciudadanas: los requisitos, el proceso de información y deliberación, la organización de la votación y los resultados.

En primer lugar, los requisitos son básicos para constituir un adecuado punto de partida que sustente el posterior desarrollo del referéndum o la consulta. Estos requisitos son de diferente naturaleza y

afectan a temas tan variados como el objeto de la consulta, quien tiene la iniciativa de situarlo en la agenda, o en qué términos se formula la pregunta. Refiriéndonos al objeto de la consulta es básico que forme parte del marco competencial de la administración convocante y, en este sentido, quizá más importante, que disponga del poder y la capacidad para implementar sus resultados.

Por otra parte, la forma de incorporar un referéndum o una consulta ciudadana en la agenda política es un aspecto crucial para entender algunas de sus ventajas y de sus inconvenientes. En este sentido, es habitual distinguir entre iniciativas gubernamentales e iniciativas ciudadanas: las primeras sitúan el protagonismo en los responsables políticos (controlan la agenda y, por lo tanto, pueden imponer sus preocupaciones), mientras las segundas lo sitúan en la propia ciudadanía (actuando como correa de transmisión de preocupaciones populares hacia la agenda política). Es habitual que en las diversas legislaciones se contemplen ambas posibilidades, aunque cabe subrayar como en el caso suizo –el más emblemático cuando hablamos de democracia directa– únicamente se admiten las consultas de iniciativa ciudadana. A las consultas de iniciativa gubernamental las consideran ilegítimas y las llaman plebiscitos. En cualquier caso, adicionalmente, dependiendo de cada normativa, la entrada en la agenda tiene que cumplir algunos requisitos, como un cierto número de firmas de soporte, el apoyo de una parte de Pleno municipal o del Parlamento, el seguimiento de ciertos protocolos de control.

También la forma de redactar la pregunta suele también despertar controversias. Es un momento donde se pueden producir sesgos, de manera que es necesario redactar con la mayor claridad, sin ambigüedades ni manipulaciones. Suele considerarse que la pregunta debe estar redactada de la forma más simple posible, evitando confusiones e intentando ofrecer respuestas dicotómicas. Una forma de valorar la calidad de la pregunta es asegurar que tanto los partidarios de una opción como los partidarios de la otra están de acuerdo con su formulación.

Un segundo aspecto, que consideramos especialmente relevante en la organización de un referéndum o una consulta ciudadana, es aquel que se refiere a la fase previa a la votación. Su importancia entronca con las observaciones ya desarrollados en el apartado anterior sobre la necesidad de disponer de una ciudadanía informada y capaz de votar con conocimiento. Lograr esta ciudadanía informada y capacitada es un auténtico reto y, para intentar alcanzarlo, se considera fundamental organizar tanto un proceso informativo neutral y veraz (campaña informativa) como una fase de confrontación de opiniones donde el diálogo proporcione las bases para el conocimiento de las

alternativas (momento deliberativo). No exageramos al afirmar que el éxito de un referéndum o una consulta depende tanto de una fase de información institucional como de la deliberación previa donde cada parte pueda defender y argumentar sus posiciones.

En tercer lugar, la organización de la votación, en tanto que momento culminante de la consulta, debe contemplar diversos detalles logísticos, entre los que destacamos aquellos que se refieren al quién y al cómo de la votación. Las respuestas a estas dos cuestiones varían según las normativas y en función de si estamos ante un referéndum o ante una consulta ciudadana. Con relación al quién, los referéndums suelen tener como votantes potenciales a aquellos que disponen de la condición jurídica de ciudadanía (igual que en las elecciones normales), mientras que las consultas suelen extender este criterio con el objetivo de incorporar a personas mayores de 16 años o permitir que puedan votar los empadronados en un municipio, aunque legalmente no dispongan de la condición de ciudadanía. Detectamos algunos ejemplos donde la definición del quién es más problemática, por ejemplo, cuando se proponen votos ponderados (para dar un mayor peso a algunos colectivos o a los más informados) o votos restringidos “solo para las mujeres o solo para los hombres, cuando es un tema que únicamente les atañe a ellas o a ellos”.

En cuanto al cómo, las previsiones logísticas pueden ser muy variadas, especialmente para las consultas, que se caracterizan por buscar una mayor flexibilidad y adaptabilidad (voto electrónico, multiplicar los puntos de votación, ampliar el calendario electoral, etc.). Sin embargo, aunque el objetivo de esta flexibilización pueda ser facilitar y aumentar la participación, esto no impide que deban explicitar con el mayor detalle las normas que rigen si el voto puede ser electrónico y/o presencial, los días que durará la votación, o los mecanismos de control y las garantías que se utilizarán.

Finalmente, en cuarto lugar, la organización de una consulta debe tener muy claro cómo se gestionarán y se aplicarán los resultados alcanzados. En este sentido, más allá de la seguridad en el recuento de los votos y la presentación de los resultados, debería también hacerse explícito la existencia o no de umbrales de participación a partir de los cuáles se validan los resultados, el carácter vinculante o no de la respuesta que resulta vencedora y, también, los métodos de seguimiento que permitan asegurar que se aplican los resultados obtenidos. Sobre todo, en el ámbito de las consultas ciudadanas, este es un aspecto que a menudo se ha cuidado poco. Al menos en la experiencia española, es frecuente que los resultados de una consulta no se apliquen o se diluyan en el tiempo, unas veces por haber propuesto un objeto que quedaba fuera de la capacidad competencial del gobierno convocante

y otras veces por falta de voluntad y determinación política. En cualquier caso, se trata de un problema muy grave para la credibilidad de unas iniciativas que, precisamente, pretenden trasladar la capacidad de tomar decisiones efectivas a la ciudadanía.

En definitiva, en este rápido repaso hemos recopilado un conjunto de aspectos muy diversos a la hora de concretar el cómo de un proceso refrendario. Todos ellos deberían ser tratados con mucho más detalle, aunque en un capítulo como este nos conformamos con subrayar la importancia de los aspectos operativos para intentar conjurar los peligros y maximizar los beneficios de estas experiencias de democracia directa. No ser conscientes de esta ecuación, como ya hemos advertido anteriormente, puede convertir un instrumento que se presenta para contribuir al fortalecimiento democrático en una herramienta que fomente su fragilidad.

6. Democracia directa: una pócima mágica con peligrosas contraindicaciones

La democracia directa es hoy tanto un concepto muy utilizado como una fórmula política muy invocada. Sin embargo, tal como hemos argumentado en este capítulo, se trata de una expresión que se esgrime con poca precisión conceptual y con excesivo entusiasmo propagandístico.

El término democracia directa, en primer lugar, no puede presentarse como un paraguas bajo el que se cobijan todas las críticas y todas las posibles alternativas a la democracia representativa liberal –un modelo tan dominante como aparentemente agotado con la llegada del nuevo milenio. Tampoco es una expresión que podamos reducir a la ambición, definida a partir de contornos amplios y difusos, de ver al pueblo gobernando en lugar de verlo siendo gobernado. Como hemos apuntado anteriormente, abrazar esta aproximación etimológica a la democracia puede ser una estrategia atractiva pero vacía de contenido; un eslogan más que un proyecto político. Frente a esta simplicidad excesiva, proponemos empezar por separar claramente la democracia participativa de la democracia directa y, a continuación, concretar el término democracia directa como aquella fórmula gubernamental basada en un proceso donde las decisiones se adoptan sin intermediación por parte de un *demos* ciudadano (delimitado), bien sea a través de la interacción cara a cara en una asamblea o del voto en una convocatoria refrendaria.

En segundo lugar, las recientes referencias a la democracia directa también han llegado acompañadas de entusiasmos participativos excesivos. Sin ni siquiera introducir ningún debate mínimamente sólido, la democracia directa aparece como una alternativa

política deseable e intrínsecamente positiva. Un entusiasmo que ha facilitado un uso banal del término y, peor todavía, ha promovido la proliferación de experiencias donde sus promotores desconocen el alcance de sus iniciativas. Una inconsciencia que puede ser letal porque la propuesta de trasladar el poder de tomar decisiones de los representantes a la ciudadanía es políticamente muy relevante y, por lo tanto, debemos estar muy atentos a cómo la desplegamos. Si se nos permite usar una metáfora, la democracia directa sería como una medicina muy potente y, en consecuencia, también con un amenazador listado de contraindicaciones. Podemos obtener importantes ventajas al ingerir la pócima de la democracia directa, pero también podemos –sobre todo si no somos muy cuidadosos con las dosis y las formas de consumirla– sufrir devastadores efectos secundarios. Por todo ello, en el transcurso del capítulo hemos intentado no solo clarificar el concepto *democracia directa* sino también reconocer tanto sus ventajas como sus límites. No estamos ante una fórmula mágica sino ante una propuesta política, con sus oportunidades y sus riesgos.

En el futuro de la democracia directa, además, se dirime un debate más de fondo entre aquellos que ven en ella una oportunidad para empoderar a la ciudadanía y aquellos que prefieren utilizarla para reforzar liderazgos populistas. Un debate en el que nos jugamos el modelo de democracia del siglo XXI y, por lo tanto, el papel que en este futuro vamos a tener tanto los gobernantes como la ciudadanía. Mientras los académicos hemos abrazado con cierta ingenuidad la opción del empoderamiento ciudadano, la realidad parece avanzar con decisión en la dirección de los liderazgos populistas. Green (2010) lo analiza con precisión en su excelente trabajo –*The Eyes of the People*– y vislumbra un futuro donde se impondrá una *democracia plebiscitaria* donde lo importante no es ya la “voz” de la ciudadanía sino los “ojos” de aquellos que validan las decisiones de los líderes políticos. Un escenario inquietante pero muy verosímil; un escenario donde el cinismo político se impone al entusiasmo participativo y donde, en definitiva, la retórica de los referéndums y las consultas ciudadanas puede ser una peligrosa trampa democrática.

Los estudiosos de la democracia no podemos anticipar el futuro, pero sí advertir sobre algunos peligros y, quizá más importante, subrayar como estos peligros van de la mano de nuestros ingenuos entusiasmos. Solo si entendemos los conceptos con precisión y reconocemos tantos sus aspectos positivos como sus impactos negativos, seremos capaces de canalizar el potencial de la democracia directa. Una forma política esperanzadora para curarnos de muchas de las dolencias de nuestra debilitada democracia representativa, pero que

podría matarnos si la consumimos sin tomar en consideración sus importantes contraindicaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Altman, David. (2010). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Budge, I. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Butler, David y Ranney, Austin. (1994). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Londres: Macmillan.
- Dalton, Russell J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: the Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Green, Jeffrey Edward. (2010). *The Eyes of the People. Democracy in an Age of Spectatorship*. Oxford: Oxford University Press.
- Haskell, John. (2001). *Direct Democracy or Representatives Government. Dispelling the Populist Myth*. Oxford: Westview.
- Hay, Colin. (2007). *Why We Hate Politics*. Londres: Polity.
- Hug, Simon. (2004). Occurrence and Policy Consequences of Referendums: A Theoretical Model and Empirical Evidence. *Journal of Theoretical Politics*, 16 (3), 321-356.
- Jäske, Maija. (2017). Soft Forms of Direct Democracy: Explining the Occurrence of Referendum Motions and Advisory Referendums in Finnish Local Government. *Swiss Political Science Review*, 23(1), 50-76.
- Kaufman, Bruno; Büchi, Rolf y Braun, Nadja. (2007). *Guía de la Democracia Directa en Suiza y más allá*. Wabern: Initiative & Referendum Institute Europe.
- Leduc, Lawrence. (2003). *The Politics of Direct Democracy. Referendums in a Global Perspective*. Peterborough: Broadview.
- Manin, Bernard. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Morel, Laurence. (2001). The Rise of Government-initiated Referendums in Consolidated Democracies. En Matthew Mendelsohn y Andrew Parkin. (Eds.), *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendums Campaigns*. Londres: Palgrave.
- Pindado, Fernando. (2015). Recuperar la Ciudadanía: Desarrollar la Democracia Directa. En Quim Brugué; Fernando Pindado y Óscar Rebollo. *Democràcia Local en Temps d'Incertesa*, (Cap. 8,

- pp. 101-112). Barcelona: UAB-ACM.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio. (2014). *La impotencia democrática. Sobre la crisis política en España*. Madrid: Catarata.
- Sartori, Giovanni. (2007). *¿Qué es la Democracia?* Barcelona: Taurus.
- Schiller, Theo. (Ed.), (2011). *Local Direct Democracy in Europe*. Köthen: VS Verlag.
- Schiller, Theo y Setälä, Maija. (Eds.), (2012). *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vallespín, Fernando y Bascuñán, Máriam M. (2017). *Populismos*. Madrid: Alianza.
- Verhulst, Jos. (2006). *Direct Democracy. Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*. Zurich: Democracy International.
- Welp, Yanina y Ordoñez, Vicente. (2017). La democracia directa a debate: procesos y mecanismos de participación ciudadana. *Revista de Pensament i Anàlisi*, 21, 9-14.
- Zimmerman, Joseph F. (1999). *The New England Town Meeting. Democracy in Action*. Westport: Praeger.

FUTURO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

DEL CUESTIONAMIENTO SOBRE SU EFECTIVIDAD A LAS DUDAS SOBRE LA DESEABILIDAD

Carmen Pineda Nebot y Valdemir Pires

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión fundamental que se debate en este trabajo es el futuro del presupuesto participativo, como práctica política y gubernamental con casi 30 años de experimentación, en Brasil y en el mundo. Esta práctica que se inició con mucha euforia y esperanza (algo que se apreciaba incluso en las reflexiones académicas sobre ella) ha ido perdiendo a lo largo del tiempo impulso y adhesión en Brasil, donde surgió. Incluso se ha paralizado, aduciendo problemas económicos por la crisis, su experiencia referente: la de Porto Alegre, y también se lo está planteando la de Belo Horizonte. También recientemente ha comenzado a cuestionarse su efectividad e impacto. Aunque ello no se ha planteado todavía en España, país que junto con Portugal tiene, en estos momentos, el mayor número de experiencias en marcha, creemos necesario reflexionar sobre los obstáculos y dificultades de su implementación.

Durante todos estos años de funcionamiento los autores han señalado muchas de las ventajas del Presupuesto Participativo: a) la profundización del ejercicio de la democracia mediante el diálogo del poder público con los ciudadanos (Parés, 2011; Mayor, 2018); b) el fortalecimiento de la sociedad civil al profundizar en las respuestas a las necesidades del territorio (Molina, 2011; Parés, 2011); c) cambios

en cultura democrática en la población (Fernández et al., 2016); d) una fuente de legitimidad que permite establecer un canal de comunicación entre la ciudadanía y los poderes públicos (Corrochano y Ganuza, 2011); e) su utilidad para hacer posible y mejorar la práctica de la cogestión (Molina, 2011); f) el control del uso de los recursos públicos (Kajumulo, 2004; Molina, 2011); y, g) el incremento de la transparencia y la *accountability* (Luehrs y Heaven, 2013).

A pesar de todas ventajas que han señalado los autores, desde el principio también se encontraron muchos obstáculos para que pudieran mantenerse las experiencias y se obtuvieran los resultados deseados. Pires (1999, pp. 117-125) ya señalaba algunas de estas dificultades: falsas y exageradas expectativas por parte de la población y de los gobiernos sobre los resultados del Presupuesto Participativo; potencial enfrentamiento entre técnica y política en un asunto complejo como el presupuesto; posible desinterés de la población cuando los gobiernos les piden que participen; dificultades para adoptarlo como una política sin interrupciones, a la cual todo el gobierno sea permeable; baja calidad de la gestión presupuestaria en los municipios; inadecuación de los mecanismos participativos; insuficiencia de recursos para invertir en las prioridades señaladas por la población; tendencia a conducirlo como un momento y no como un proceso de decisión; baja probabilidad de la existencia de una voluntad real del alcalde para compartir el poder con la población sobre un asunto tan estratégico como el uso del dinero público; potencial conflicto entre el centro y la periferia de las ciudades en el momento de decidir sobre el reparto de recursos escasos. Todos estos obstáculos y muchos más se han ido apreciando en las evaluaciones realizadas a las experiencias puestas en marcha en todos los países.

Es necesario, por lo tanto, saber si el presupuesto participativo es o no una práctica que, efectiva y comprobadamente, contribuye a ampliar el protagonismo ciudadano, con los consiguientes beneficios, a favor de la democracia, de la gestión del dinero público, del buen gobierno y de la buena sociedad; por otro lado, es necesario, también, responder si esta metodología de gestión presupuestaria inclusiva aunque compleja hace más difíciles y costosas las decisiones cotidianas sobre los ingresos y gastos públicos.

2. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN BRASIL Y SU PROPAGACIÓN EN ESPAÑA

Brasil se convirtió, a partir de los años 90, en una referencia internacional en innovaciones institucionales que tenían como objetivo la participación de actores sociales, individuales o colectivos, en la elaboración, gestión y control de las políticas públicas. Siendo el Presupuesto Participativo la experiencia de participación ciudadana

que mereció más atención por parte de los investigadores nacionales e internacionales del campo de la innovación democrática (De Sousa Santos y Avritzer, 2009).

La primera experiencia, tal y como la conocemos, surge en 1989 en la ciudad de Porto Alegre durante la primera gestión del Partido de los Trabajadores (PT), aunque ya en los años 70 existían ejemplos de discusión del presupuesto municipal con los ciudadanos. Más tarde, en 1996, la experiencia de Porto Alegre es premiada en la *II Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Habitat II* y comienza a ser conocida y difundida por todo el mundo, incluso por organismos multilaterales como el Banco Mundial y las agencias de la ONU (Wampler, 2008).

A partir de esa fecha, y según las distintas investigaciones realizadas, el número de experiencias va aumentando. Según Ribeiro y Grazia (2003) en el período 1997-2000 se identificaron 140 experiencias, la mayoría en municipios gobernados por el PT, aunque también otros partidos utilizaron este mecanismo. Para Avritzer y Wampler (2008; The World Bank/MDP) la evolución del Presupuesto Participativo en Brasil, de 1989 a 2008, fue: 13 casos en 1992, 53 en 1996, 112 en 2000, 190 en 2004 y 201 en 2008. Como se puede ver el aumento mayor de experiencias se produce de 2000 a 2004, que es el periodo en el que el PT llega al Gobierno Federal, a pesar de que desde allí no aprobaron ninguna medida para incentivar la adopción de esta práctica en los municipios y sí en cambio estimularon la creación de Consejos y la realización de Conferencias Nacionales de Políticas Públicas (De Paiva Bezerra, 2017). De todas estas experiencias, apenas 26 duraron tres o cuatro mandatos consecutivos o intercalados, como señaló Martins Duarte Costa (2010). Desde otra perspectiva analítica Pires, Martins y Del Mónico (2012), cruzando el criterio de longevidad de las experiencias con el de la atención académica recibida por ellas (en trabajos de master y tesis defendidas en las universidades brasileñas), llegaron a apenas 19 casos relevantes.

Rocha Pires y Cambraia Vaz (2010) señalaban que, en 2010, por lo menos el 47% de los municipios con más de 100 mil habitantes tenían o habían tenido una experiencia de presupuesto participativo. Y en 2012, según los datos de la *Rede OP Brasil*¹, 353 municipios tenían presupuesto participativo.

La situación comienza a invertirse a partir de esa fecha, aunque para Spada (2014) el proceso de decadencia ya había comenzado en 2004 con el proceso de abandono de las experiencias, como se puede ver en el Cuadro 1.

1 Véase: www.redeopbrasil.com.br/home/.

Cuadro 1

La implementación del presupuesto participativo en ciudades brasileñas con más de 50 mil habitantes

	1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
Número de ciudades que han implementado el presupuesto participativo	11	29	62	129	119	99
Ciudades que lo inician	11	22	45	90	54	46
Ciudades que lo iniciaron por primera vez	11	22	43	85	45	31
Ciudades que lo reiniciaron			2	5	9	14
Ciudades que lo implementaron hace 4 años		7	11	25	37	19
Ciudades que lo implementaron hace 8 años			6	8	14	16
Ciudades que lo implementaron hace 12 años				4	6	6
Ciudades que lo implementaron hace 16 años					4	5
Ciudades que lo implementaron hace 20 años						4
Ciudades que lo abandonaron		4	12	23	64	66
Ciudades que lo abandonaron después de 4 años		4	11	18	51	34
Ciudades que lo abandonaron después de 8 años			1	3	11	22
Ciudades que lo abandonaron después de 12 años				2	2	9
Ciudades que lo abandonaron después de 16 años					0	1
Ciudades que lo abandonaron después de 20 años						0
Ciudades con población superior a 50 mil habitantes en 1992 (excluyendo Brasilia)	464	468	468	468	468	468

Fuente: Spada (2014).

Según los datos de la investigación “Censo OP Brasil”, realizada entre los años 2015 y 2016 y organizada por el Prof. Wagner de Romão, en 2012 había 71 experiencias en ciudades de más de 100.000 habitantes y en 2016 solo había 60, lo que supone una caída del 15,5%. Además de las 60 ciudades solo 18 (30%) estaban gobernadas por el

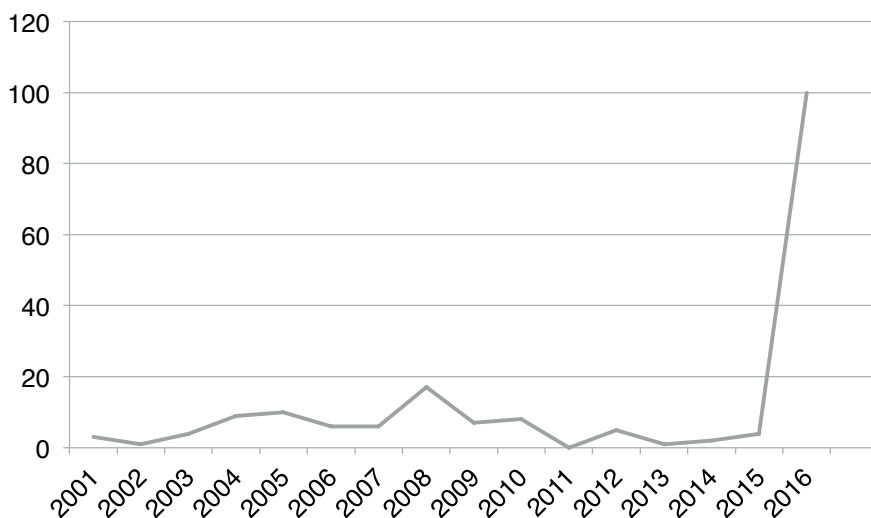
PT. También apreciaron que de las 71 ciudades que implementaron el presupuesto participativo en 2012, apenas 35 (49,2%) continuaron la experiencia hasta 2016, y 36 (50,8%) la abandonaron en el mismo período. La situación empeora en 2016 al perder el PT, en las elecciones municipales, el gobierno de muchos municipios, llegando a una caída del 60%.

Pero no solo es un problema cuantitativo, de descenso del número de experiencias, sino también cualitativo. Existe la percepción desde hace unos años de que el Presupuesto Participativo ha ido perdido calidad, siendo un ejemplo claro de ello la situación de las experiencias de Porto Alegre o Belo Horizonte. Esa situación se aprecia también entre los simpatizantes y estudiosos del tema que prefieren concentrar sus trabajos en las llamadas instituciones participativas (IP), menos específicas y exigentes técnicamente que el Presupuesto Participativo. La literatura académica sobre el Presupuesto Participativo también cambió de enfoque (De Romão y Giani Martelli, 2013), pasando a una posición más analítica, en contraposición a la postura de acogida casi acrítica, ganando espacio textos sobre presupuesto participativo digital y sobre las otras instituciones participativas.

Mientras esto ocurre en Brasil, la experiencia de Presupuesto Participativo se va difundiendo por el mundo, llegando a ser más de 3.000. Siendo España, Portugal y Alemania los países que en estos momentos tienen un número mayor de experiencias.

En España, el Presupuesto comienza a implementarse en el año 2001 en tres municipios (Cabezas de San Juan, Rubí y Córdoba) gobernados por Izquierda Unida (Pineda, 2004). A partir de ese momento comenzaron a ponerse en marcha, muy despacio, experiencias en otros municipios, llegando a más de 60 en el año 2010. Durante los primeros años los proyectos se realizaron solo en municipios gobernados por partidos de izquierda (IU y PSOE), pero luego se incorporaron municipios gobernados por el Partido Popular (PP), nacionalistas e independientes (Pineda, 2009). Pero la situación cambia radicalmente con la crisis económica y el triunfo del PP en las elecciones municipales de 2011, que modificó el signo político de la mayoría de los ayuntamientos del país y terminó con casi todas las experiencias. El panorama se revirtió en las elecciones de 2015, con el triunfo de la izquierda (PSOE, Podemos, Compromis, Independientes...) que provocó un gran aumento de las experiencias (más de 300), como se puede ver en el gráfico siguiente.

Gráfico 1
Año de inicio de las experiencias de Presupuesto Participativo



Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de las experiencias comienzan al año siguiente de las elecciones y no suelen durar muchos años, solo Logroño lleva 7 años, aunque en este tiempo ha cambiado el partido político en el gobierno (conservador-izquierda-conservador) y la gestión del proceso (gobierno municipal - Federación de Asociaciones de Vecinos). Lo que demuestra que “la tasa media de mortalidad” de los procesos es muy alta en todos los países.

Lo que se aprecia es que las nuevas experiencias surgidas de las elecciones de 2015 presentan muchas diferencias con respecto al modelo original. Los nuevos procesos no contemplan objetivos de justicia redistributiva, de inclusión y de “empoderamiento” de grupos económicos y culturales más vulnerables ni de reequilibrio de las relaciones de poder entre diferentes grupos sociales, las normas de funcionamiento no son discutidas con los ciudadanos, no existen mecanismos de control ciudadano ni información sobre el presupuesto municipal, no hay espacios de deliberación y es mediante el e-voto como finaliza el proceso.

3. RAZONES EXPLICATIVAS DEL DECLIVE DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Desde el principio de su funcionamiento el Presupuesto Participativo, como señalamos en la introducción, se enfrentó a muchos obstáculos para mantenerse y conseguir resultados satisfactorios. Estando el proceso influido por una serie de factores tanto en el contexto como en el interior del propio mecanismo. Con el tiempo todos ellos han llevado a un declive del proceso en Brasil y a una pérdida de la esencia en otros países.

En este apartado señalaremos algunos de los factores que pueden haber producido esa situación, algunos de ellos generales y otros más específicos de Brasil o España. Atribuir un peso a cada uno de estos factores es una tarea difícil, una de ellas o un conjunto de ellas pueden ser más importantes, según cada caso.

La complejidad del proceso al tener como objeto de la participación el presupuesto, hace que con el tiempo se tienda a utilizar otros procesos más sencillos o a hacer que este pierda el nombre (presupuesto). En Brasil el Presupuesto Participativo fue gradualmente sustituido por la planificación participativa y, posteriormente por la idea de un sistema federal de participación, que articulaba consejos, conferencias y otras experiencias dispersas. La ventaja de este sistema es que los consejos estaban regulados y las conferencias tenían un bajo coste político y en cambio una alta visibilidad para el Gobierno Federal. En España, lo que se ha hecho es una utilización abusiva del concepto para procesos que no tienen nada que ver con el presupuesto participativo. Muchas de las experiencias se han adoptado sin un compromiso serio con su dinámica y fundamentos o estos los han ido perdiendo por el camino, como es el caso de la experiencia pionera de Porto Alegre.

La participación en general, pero la presupuestaria mucho más, para que sea de calidad necesita estar precedida por el conocimiento, muchas veces técnico y científico, de lo que se discute; los ciudadanos, por tanto, en este caso deben tener una base informativa amplia y confiable del presupuesto. Es fundamental que los ciudadanos que participan en el Presupuesto Participativo sepan que a veces los ayuntamientos cuentan con recursos escasos, y que deben priorizar sus propuestas basándose en criterios muy bien definidos. También es esencial que los recursos disponibles para inversiones sean explicitados, para que el proceso de selección de demandas sea formulado a partir de la posibilidad real de ejecución. En caso contrario el proceso se convierte en “una carta a los Reyes Magos” o desaparece en cuanto se produce una disminución del gasto en inversión. Cuando en realidad es que cuando hay menos fondos para gastar es más necesaria la opinión y priorización de los ciudadanos.

El hecho, como señalábamos anteriormente, que su metodología señale que solo se discuta sobre las inversiones de la ciudad o como en el caso de muchas experiencias españolas sobre una cantidad asignada de las inversiones, dejando de lado los ingresos, la política de largo plazo y la planificación estratégica de la ciudad, es otra de las dificultades para su continuidad que tiene el Presupuesto Participativo (Fattori de Azevedo, 2019). Al discutir solo sobre las inversiones, los ciudadanos hacen demandas que el poder público no consigue realizar, haciendo que los alcaldes vean al Presupuesto Participativo como algo problemático e improductivo y que la población piense que su participación no genera resultados. También hay que señalar, sobre las metodologías utilizadas, que estas terminan convirtiéndose en el objetivo del proceso participativo, sin importar por qué y para qué se realiza, sino cómo se hace.

Al reducirse la discusión al capítulo de inversiones cualquiera disminución de los recursos en ese apartado convierte el proceso del presupuesto participativo en menos atrayente políticamente, pues produce menos impacto sobre la mejora de la ciudad y de la calidad de vida de la población, además de más disputados por todos los actores implicados en el elaboración presupuestaria. Generando, en muchos casos, retrasos en las obras comprometidas en el proceso lo que genera frustración y la percepción de ausencia de efectividad del instrumento participativo. En el caso de Brasil, como señalan De Romão et al. (2016), la ausencia de presupuesto impedía nuevas inversiones, agravado por las restricciones impuestas por la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2001; por otro lado, la lentitud de los procesos de licitación y las dificultades jurídico-procesales para la realización de obras públicas y el desgaste político causado por las “promesas no cumplidas” por el proceso de presupuesto participativo comenzó a ser muy gravoso para los alcaldes, gestores y líderes comunitarios, verdaderos intermediarios entre los gobiernos y las comunidades. Un ejemplo de este retraso en las obras aprobadas en el presupuesto participativo lo podemos ver en tres ciudades referentes de este proceso: Porto Alegre, ciudad donde surgió el proceso, tenía 2.400 demandas paralizadas en 2017, lo que hizo que ese año se paralizara el proceso después de 28 años de funcionamiento; Recife sufre retrasos desde hace 14 años, teniendo en este momento 1.045 demandas sin ejecutar; y, Belo Horizonte tiene demandas sin ejecutar por un valor de 1 billón de reales. En España la crisis económica y las políticas del Partido Popular hicieron que prácticamente todas las experiencias se dieran por finalizadas.

El Presupuesto Participativo también requiere un papel activo de todo el gobierno municipal, incluyendo la discusión por medios

de argumentos sobre cuestiones relativas a las garantías democráticas y pluralistas. Ese compromiso significa, entre otras cosas, mucha energía y dedicación de los empleados públicos dedicados a temas de participación y del trabajo coordinado del conjunto de la administración municipal para promover esa gestión participativa (Fedozzi y Borges Martins, 2012). Además de una coordinación del Presupuesto Participativo con los otros procesos participativos que estén en marcha en el municipio.

Por último, nos gustaría señalar una cuestión que, aunque no es específica de este proceso, creemos que es importante y que atañe a todos los procesos participativos. Los nuevos espacios participativos que se crearon fueron incorporados de una manera superpuesta en las estructuras tradicionales, que no fueron alteradas. Y tampoco se alteraron los mecanismos de acceso al poder político, que continuaron siendo los de la democracia representativa. Las elecciones siguieron siendo el mecanismo esencial del proceso político y la creación de instituciones participativas estuvo siempre subordinada al poder de decisión del poder elegido en las urnas. Por lo tanto, los mecanismos de democracia participativa han tenido un papel accesorio y complementario con poca incidencia sobre las decisiones más importantes. Son siempre los gobiernos los que deciden qué procesos participativos deben implementarse o desaparecer, y cómo deben funcionar esos espacios de participación. Lo que provoca que los cambios políticos o sencillamente personales influyan radicalmente en los procesos participativos, sin que estos consigan alterar las estructuras de los gobiernos.

4. CONCLUSIONES

Es evidente que el primer problema –la efectividad del Presupuesto Participativo– exige una solución empírica, preferentemente cuantitativa: hay que comprobar, con datos e informaciones concretas, relacionando causas y consecuencias, que el cambio de procedimientos y la multiplicidad de agentes en el proceso de decisión presupuestaria lo mejora desde el punto de vista político, político-administrativo y socioeconómico (provocando un impacto en la distribución de la renta, por ejemplo). También es necesario saber, después de casi tres décadas de experimentación, si el presupuesto participativo es, o no, una práctica que, efectiva y comprobadamente, contribuye a ampliar el protagonismo ciudadano, con los consecuentes beneficios para la democracia, la gestión del dinero público, del buen gobierno y de la buena sociedad.

Sobre el segundo problema –la deseabilidad del Presupuesto Participativo– solo tiene sentido plantearla si la efectividad, aunque

que no demostrada, fue fuertemente sospechada o imaginada como posible en la medida en que la persistencia de las tentativas pueda producir grados paulatinamente superiores de efectividad.

En cuanto a la exposición de los problemas que afectan al Presupuesto Participativo tanto en Brasil como en España parecen señalar la necesidad de una reestructuración amplia del proceso. Si no se hiciera, su desarrollo y sobrevivencia estarían en peligro tanto a corto como a largo plazo. Pero conocer los problemas nos puede ayudar a proponer caminos para que el Presupuesto Participativo pueda salir del proceso de continua decadencia tanto del número de implementaciones como del aumento del abandono de experiencias, e incluso de su utilización abusiva como “moda” sin contenido.

Terminamos por referirnos a que, a pesar de los problemas y dificultades que han surgido durante estos años en la implantación del presupuesto participativo, es importante señalar que la transparencia del presupuesto y la incorporación de los ciudadanos a este proceso es una puerta que ha abierto este proceso participativo y que ya no es posible cerrar, pero quizá ha llegado el momento de plantearse en profundidad cambios en el modelo que lo haga más eficiente y eficaz para todos, ciudadanos y gobiernos.

No obstante, si tan fácilmente (sin resistencia clara de los protagonistas y de la población) desaparecen las experiencias de presupuesto participativo, o pierden importancia en la gestión local, hay que preguntarse: ¿Quién, de hecho, las desea y defiende? Aparentemente, su deseabilidad no está bien establecida entre los ciudadanos, en teoría originalmente empoderados por el presupuesto participativo. En caso de que así sea y continúe hay que rendirse (aunque aquí no se defiende eso) ante la afirmación liberal (de la *public choice*, por ejemplo) de que la democracia representativa tradicional hace de las elecciones una formidable manera de economizar esfuerzos y recursos en el proceso de decisión colectiva, siendo esa economía bien recibida por el ciudadano: él coloca a un grupo de personas para decidir los asuntos gubernamentales, quedando libre para cuidar de su propia vida.

Resta desear y, tal vez, actuar, que los defensores de la democracia representativa de masas estén equivocados en cuanto a lo relativo a creer que esto es un punto de llegada final, pues está claro que ella no basta como solución política para las relaciones entre Estado y sociedad, y va haciéndose cada día más frágil con la ciudadanía debilitada

BIBLIOGRAFÍA

Avritzer, Leonardo y Wampler, B. (2008). The World Bank/MDP – Municipal Development Program (Mozambique). The expansion

- of Participatory Budgeting in Brazil: An analysis of the current cases based upon design and socio-economic indicators (Research Report). Belo Horizonte: BPB. Disponible en <http://brazilianparticipatorybudgeting.wordpress.com/2013/04/05/relatorio-do-projeto-the-expansion-of-participatory-budgeting-in-brazil-an-analysis-of-the-current-cases-based-upon-design-and-socio-economic-indicators-por-leonardo-avritzer-e-brian-wampler-coo/>.
- Corrochano, David H. y Ganuza, Ernesto. (2011). La participación local hoy. En Joan Font. (Ed.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*, (pp. 21-32). Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces / Consejería de la Presidencia / Junta de Andalucía.
- De Paiva Bezerra, Carla. (2017, mayo). Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. En *7º Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*, Sao Pablo, Brasil.
- De Romão, Wagner y Giani Martelli, Carla. (2013). Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. *Revista Pensamento & Realidade*, 28(1), 124-143.
- De Romão, Wagner; Fattori de Azevedo, Uatumã y Silva, Franklin Augusto. (2016, 30 de agosto - 2 de septiembre). Como estudamos o orçamento participativo? Análise da produção acadêmica brasileira sobre as experiências de OP. En *X Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP*. Belo Horizonte, Brasil.
- De Sousa Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo. (2009). Para ampliar o cânone democrático. In Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Fattori de Azevedo, Uatumã. (2019). *Análise do declínio do número de implementações e do aumento do abandono das experiências de Orçamento Participativo no Brasil (2004-2016)*, (Disertación de Maestría). Universidade de Campinas, Campinas, Brasil.
- Fedozzi, Luciano Joel y Borges Martins, André Luis. (2012, octubre). Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. En *35º Encontro Anual da ANPOCS*, Águas de Lindóia, Brasil.
- Fernández, Luis; García, Patricia y Jiménez, Manuel. (2016). La frustración participativa como legado cultural de los procesos

- participativos locales. En *XII Congreso Español de Sociología*, Gijón, España.
- Kajumulo, Anna. (2004). Introducción. En Yves Cabannes. *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*, (pp. 12-14). Quito: UN-Hábitat.
- Luehrs, Rolf y Heaven, John. (2013). The Future of Participatory Budgeting: Political Participation and Practicable Policy. En Aaron Delwiche y Jennifer Jacobs Henderson. (Eds.), *The Participatory Cultures Handbook*, (pp. 153-162). Londres / Nueva York: Routledge.
- Martins Duarte Costa, Danielle. (2010). Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56), 8-28.
- Mayor, José Manuel. (2018). *La conciencia fiscal y sus factores explicativos. Un estudio empírico sobre la influencia de la participación ciudadana*, (Tesis Doctoral). Universidad de Murcia, España.
- Molina, José. (2011). *Los Presupuestos Participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local*, (2ª Ed.). Navarra: Aranzadi.
- Parés, Marc. (2011). Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España). En Carlos Alberto Briseño. (Org.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la Democracia*, (pp. 85-94). Jalisco: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Pineda, Carmen. (2004). Los presupuestos participativos en España: un balance provisional. *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, 78, 64-76.
- Pineda, Carmen. (2009). Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, 311, 279-301.
- Pires, Valdemir. (1999). *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Edición del autor.
- Pires, Valdemir; Martins, Larissa de Jesus y Del Mônico, Diego V. G. (2012, noviembre). Orçamento Participativo (OP) no Brasil: identificação de casos relevantes do período 1989-2010, com base nos critérios da longevidade e da atenção acadêmica. En *Anales del Encuentro Nacional de Administração pública y Governo*, Salvador, Brasil.
- Rocha Pires, Roberto. (Org.), (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.

- Rocha Pires, Roberto y Cambraia Vaz, Alexander. (2010). Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. En Leonardo Avritzer. (Org.), *A dinâmica da participação local no Brasil*. Sao Pablo: Cortez.
- Spada, Paolo. (2014). The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil. En *32° Internacional Congress of the Latin American Studies Association*, Chicago, Estados Unidos.
- Torres Ribeiro, Ana Clara y De Grazia, Grazia. (2003). *Experiências de Orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes.

EXPERIENCIAS LOCALES DE CONSULTAS CIUDADANAS

Quim Brugué, Xavier Casademont
y Òscar Prieto

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo describe y analiza cinco experiencias locales de consultas ciudadanas en Cataluña entre los años 2014 y 2018. Si bien esta muestra es relativamente pequeña para extraer grandes conclusiones, su análisis nos permite identificar tendencias acerca de la tipología de consultas, los mecanismos utilizados para su desarrollo, los requisitos y las consecuencias políticas que derivan de su aplicación. Concretamente, este capítulo consta de dos partes. En primer lugar, se caracteriza brevemente el contexto sociopolítico que explica la creciente tendencia a recurrir a las consultas ciudadanas en el ámbito local. En segundo lugar, se describen y analizan los cinco estudios de caso seleccionados.

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO LOCAL

Como se ha visto en otros apartados de este libro, buena parte de las democracias liberales occidentales se ven afectadas por una profunda crisis de legitimidad. No es nuestro objetivo analizar las razones de esta desazón, pero la constatación de una fuerte insatisfacción hacia las formas tradicionales propias de las democracias representativas nos ayuda a entender el rol de los gobiernos locales como espacios para la innovación democrática. Además, los gobiernos locales son

aquellos más próximos a la ciudadanía, donde la relación entre gobernantes y gobernados es más directa (Brugué, 2011).

En el caso catalán, desde la reinstauración de la democracia, ha habido dos grandes etapas en el desarrollo de experiencias locales de participación. En primer lugar, entre los años 80 y principios del nuevo milenio, con un auge importante de experiencias sumamente diversas y con resultados desiguales (Subirats, 2001; Font; 2001; Parés, 2009). En segundo lugar, una nueva oleada después de la crisis económica y las fuertes restricciones presupuestarias a mediados de 2010. Asimismo, también es importante destacar la creciente relevancia política de los referéndums y las consultas ciudadanas en el marco de las tensiones entre los gobiernos de España y Cataluña, en relación con las demandas de parte de la sociedad catalana a favor de la independencia (Lasagabaster, 2008; Pindado, 2015; Font y Gómez, 2017). Durante este período, además, se aprobó la *Llei 10/2014, de Consultes Ciutadanes no Refrendataries*, y se organizaron diferentes experiencias participativas (consulta de 2009; proceso participativo en 2014; y un referéndum no reconocido por el Estado español en 2017). Según las encuestas, alrededor de un 80% de la población catalana cree que la mejor forma de resolver la situación de bloqueo sería a través de la celebración de un referéndum legal y acordado con el Estado español. Existe, por lo tanto, un contexto social y político favorable a la celebración de procesos de participación, que sirvan para profundizar en la mejora de la democracia y el compromiso de la ciudadanía.

3. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En esta segunda oleada de procesos de participación en el ámbito local en Cataluña, han sido varios los ayuntamientos que han desarrollado consultas ciudadanas. Para seleccionar los estudios de caso, se tuvieron en consideración diversas variables, como el tamaño de los municipios, la tipología y el objeto de consulta, entre otros.

Cuadro 1
Estudios de caso: volumen de población y objeto de la consulta

Municipio (año de consulta)	Población (2016)	Tipología	Objeto de consulta: política pública	Objeto de consulta: político-simbólico
Premià de Mar (2014)	27.866	Cambio de usos de antigua fábrica		
Salt (2016)	29.404	Modificación urbanística para centro comercial		
Olot (2016)	34.000	Remodelación de una plaza		

Municipio (año de consulta)	Población (2016)	Tipología	Objeto de consulta: política pública	Objeto de consulta: político- simbólico
Tortosa (2017)	33.743	Monumento franquista		
Ametlla del Vallès (2018)	8.337	<i>Top-less</i> en la piscina municipal		

Fuente: Elaboración propia.

Sobre el tamaño, se seleccionaron municipios de cerca de 30.000 habitantes; en lo que respecta a la tipología de las consultas, se identificaron temáticas como las remodelaciones urbanísticas, la eliminación de un símbolo franquista o la autorización de realizar *top-less* en una piscina municipal; y, finalmente, sobre el objeto de la consulta, en función de consultas sobre políticas públicas o elementos simbólicos. A continuación, se describen los cinco casos en base a los orígenes de la consulta (el porqué); a su desarrollo (el cómo) y a los resultados (para qué).

A. PREMIÀ DE MAR, CONSULTA SOBRE LA REMODELACIÓN URBANA DE CAN SANPERE

La consulta de Premià de Mar trataba sobre un conflicto urbanístico entre el Ayuntamiento y el propietario de una antigua fábrica situada en el centro la ciudad, Can Sanpere. El planeamiento urbanístico municipal calificaba el espacio que ocupaba la fábrica como zona verde y para equipamientos. El propietario había impugnado judicialmente esta decisión y, en caso de que la sentencia le fuera favorable, el Ayuntamiento podría expropiarle mediante el pago de un precio que, si no era consensuado, sería determinado por los tribunales. Ante esta situación, la consulta preguntaba sobre si se estaba de acuerdo con la expropiación de los terrenos de la fábrica para dedicarlos a zonas verdes y equipamientos. Sobre un censo de 23.401 personas, participaron 1.968 votantes. El total de votos válidos disminuyó ligeramente hasta los 1.958, por lo que el porcentaje de participación final se situó en el 8,41%. El sí se impuso con 1.570 votos, representando el 80,18%.

En este marco, la consulta ciudadana se concebía como una forma de abordar el conflicto y, más concretamente, de involucrar al conjunto de la población. Es decir, se trataba – aunque no se expresaba exactamente en estos términos– de trasladar el conflicto de la arena judicial al ruedo político-democrático. Una arena donde, además, se preveía conseguir el apoyo de la ciudadanía ante un proceso de expropiación, pues el conflicto se presentaba como el choque entre el interés particular y el público.

Así pues, el origen de la consulta se encuentra en un conflicto. Un conflicto que, además, es percibido por la institución como problemático y difícil de abordar. Podemos incluso afirmar que la consulta puede ser un apoyo para las posiciones del gobierno municipal; una herramienta para sacar adelante su proyecto. Por el contrario, no existe ninguna iniciativa ciudadana que reclame esta consulta. Es una propuesta que llega desde la institución, con una lógica claramente *top-down* y que, a pesar de la posición de neutralidad que adopta el gobierno ante la convocatoria, esta forma parte de la estrategia para dar salida a su proyecto de usar públicamente el espacio y la instalación de la vieja fábrica.

Con relación al despliegue operativo de la consulta, hay dos grandes consideraciones a destacar. Por un lado, la voluntad de los impulsores de diseñar un modelo sólido y seguro en un contexto donde no había ni referencias ni indicaciones claras sobre cómo hacerlo (aún no se había aprobado la ley catalana de consultas). Por otra parte, los responsables del proceso también subrayan su voluntad de dar mucha importancia al proceso de información y debate previo al momento de la votación. Con este objetivo, por ejemplo, el Ayuntamiento hizo llegar a cada vivienda de la ciudad un libro informativo, una tarjeta identificativa, el boleto y un manual de votación claro y detallado. Adicionalmente, se tuvo cuidado de organizar un período de debate e información previo a la votación.

Aun así, tras analizar el caso, parecería que en la parte metodológica el caso funciona muy bien, mientras que la dimensión informativa y deliberativa previa muestra limitaciones notables. A pesar de que las consultas no son legalmente vinculantes, el equipo de gobierno hizo explícita la voluntad de asumir los resultados.

Aparte de la posibilidad de votar electrónicamente, también se facilitó la votación presencial abriendo diferentes espacios físicos donde realizarla: el centro cívico, la biblioteca, el pabellón municipal, la escuela municipal de música, entre otros. El Ayuntamiento diseñó un sistema “con el objetivo de garantizar la seguridad, integridad, transparencia y validez de la consulta”. Este sistema contaba con una serie de elementos destinados a asegurar la máxima fiabilidad tanto de los procesos de votación presenciales como electrónicos.

A corto plazo, los resultados fueron valorados muy positivamente: la consulta se realizó sin incidencias, el proceso resultó “limpio y efectivo” y, además, la opción ganadora era la preferida por el Ayuntamiento. También se imponía la percepción que habían hecho algo innovador y que lo habían hecho adecuadamente. En cambio, después de cuatro años, la valoración es más negativa. Tras el éxito inicial, la proximidad de las elecciones municipales dejó el tema en

una situación de impasse, a la vez que el cambio en la alcaldía provocó un debilitamiento del compromiso inicial. Todo ello, sumado a algunas complicaciones en la gestión del proyecto, provocó que el tema quedara parado y que, por tanto, en 2018 todavía no se haya hecho efectivo el resultado de la consulta. Como reconocen los entrevistados, el problema no es de competencias, pues la pregunta realizada se refería a una competencia que la autoridad local puede ejercer. El problema es de carácter político y compromete una de las condiciones básicas para cualquier consulta: que más allá de la aceptación de los resultados estos se ejecuten de manera efectiva.

B. SALT, CONSULTA SOBRE SI ACOGER O NO UNA GRAN MULTINACIONAL DE MUEBLES

El objetivo de esta consulta era modificar el plan general de ordenación urbanística del municipio y dotar a la zona sur de nuevos usos urbanísticos. Esta modificación debía permitir el establecimiento de algunos centros comerciales (sobre todo, ante las especulaciones de la instalación de un gran centro comercial de una multinacional de muebles) y otras actividades de desarrollo económico y residencial. El futuro de este sector ya había sido, en las últimas décadas, motivo de controversia y debate en el consistorio, y el equipo de gobierno surgido de las elecciones municipales de 2015 (formado por una coalición de dos partidos) tenía visiones opuestas sobre el planteamiento económico y urbanístico de esta zona. Estas discrepancias encontraron salida a través de la convocatoria de una consulta que, según las partes, permitía generar un debate de fondo sobre el modelo de ciudad entre el conjunto de las fuerzas políticas y la ciudadanía.

El origen de la consulta, pues, es la incapacidad de las dos formaciones políticas del equipo de gobierno para resolver sus discrepancias y visiones contrapuestas sobre el modelo de ciudad. Así, mientras que el alcalde afirmaba que “no podemos perder una oportunidad como esta para favorecer el desarrollo económico e industrial de un municipio con más de un 20% de paro”; el concejal del otro partido de la coalición defendía un modelo de ciudad y de crecimiento económico radicalmente opuesto. La consulta, en este sentido, fue un “desatasador”. Asimismo, las dos formaciones de gobierno tenían interés en la consulta para legitimarse políticamente y visibilizar el apoyo popular hacia sus propuestas.

Una vez que se decidió llevar a cabo la consulta, el Ayuntamiento optó por contratar una empresa especializada en consultas ciudadanas sobre temas urbanísticos dado que, en aquellos momentos, el Consistorio no disponía de ningún técnico municipal responsable de políticas de participación. El procedimiento diseñado siguió los

criterios fijados por la Ley de Consultas, lo que dio tranquilidad a los grupos municipales, sobre todo con relación a aspectos como quién podría participar, las características y los requisitos del proceso, etc. Esta era una cuestión relevante en el municipio de Salt, con un número importante de personas extranjeras, que no pueden votar en las elecciones y donde la extrema derecha tiene representación política. Tal como se plantea en el reglamento municipal sobre el proceso de consulta, pudieron votar todas las personas empadronadas antes del 31 de julio de 2016, mayores de 16 años y con permiso de residencia. Este criterio seguía lo previsto en la Ley de Consultas y fue aceptado por todas las fuerzas políticas.

Para desarrollar la consulta, además, se constituyó un equipo gestor, liderado por un profesor de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona, el secretario municipal y otros técnicos del Ayuntamiento, con el objetivo de garantizar la imparcialidad en la definición y desarrollo de la consulta. Además, se organizaron diferentes actividades para promover el debate ciudadano. En primer lugar, antes de la votación se organizaron diferentes actividades de carácter informativo en torno a las diferentes opciones que se ponían a votación. Se destacan, fundamentalmente, varios debates en que se dio voz a todas las fuerzas políticas del Consistorio para exponer sus argumentos. Además, los medios de comunicación publicaron diferentes artículos sobre la cuestión, y el debate se amplió más allá de los límites de Salt. Aparte de actividades conjuntas, las formaciones políticas llevaron a cabo actos propios en los que se buscaba el contacto con colectivos y entidades del municipio. El alcalde, por ejemplo, afirma que la gente pudo entender la importancia de lo que se votaba.

La redacción de la pregunta era compleja, ya que se mezclan muchos argumentos para evaluar una postura u otra. No nos encontramos ante un boleto tradicional en que solo se presenta una pregunta diáfana y con dos opciones claramente identificables y opuestas, sino todo lo contrario. El boleto, por ejemplo, incluye un mapa de la zona en cuestión, y las dos opciones que se voten incorporan argumentos diversos a favor y en contra de las opciones que dificultan el posicionamiento y la comprensión de las opciones. Finalmente, después de una información bastante extensa, aparece una pregunta dicotómica, pero el contenido de lo que se decide continúa teniendo una naturaleza difusa.

La votación se celebró presencialmente durante un único día, el 24 de septiembre de 2016, de las 9 de la mañana a las 8 de la tarde. Se habilitaron cinco espacios de la ciudad con seis mesas electorales. La consulta no establecía un umbral de participación mínimo, aunque se reconocía una cierta incomodidad a la hora de valorar la consulta

si hubiera habido una baja participación. Por este motivo, todos los partidos políticos se movilizaron mucho durante la campaña, a fin de promover una participación elevada. La participación en la consulta fue del 21,9% del censo municipal (4.829 votos) de los que el 87,6% de votaron SÍ y un 11,9% NO. En comparación con otras consultas, los datos son elevados y los dos partidos del equipo de gobierno se mostraron satisfechos por la cifra alcanzada.

El resultado de la consulta se aplicó en julio de 2017, cuando se aprobó la modificación del Plan General que permitía el desarrollo económico del sector sur en los términos planteados en la alternativa del SÍ de la consulta. A pesar de la clara discrepancia dentro del equipo de gobierno al respecto, no ha habido una crisis de gobierno y la coalición se ha mantenido hasta el final del mandato. En términos generales, la consulta fue bien valorada por todas las partes, con una satisfacción compartida, especialmente por la elevada participación. Además, las dos partes coinciden en destacar que el proceso de debate que se generó fue muy positivo, y que permitió a las dos fuerzas del equipo de gobierno encontrar una salida a un enfrentamiento político que hacía difícil la continuidad de la coalición de gobierno local.

C. OLOT, SOBRE LA REMODELACIÓN DEL PASEO PRINCIPAL DE LA CIUDAD

El Ayuntamiento de Olot impulsó entre los meses de enero y noviembre de 2016, un proceso participativo para “definir de manera participada entre la ciudadanía de Olot los criterios para la transformación del Paseo principal de la ciudad, incluyendo por defecto la transformación urbanística, la regulación de los usos, la relación con los equipamientos y la conexión con el casco antiguo de Olot, haciendo especial énfasis en la integración de los vecinos y vecinas, las entidades y las asociaciones en el proceso”. Aparte del objetivo principal –la remodelación urbanística–, se destacaban otros de tipo normativo (la redacción de los criterios urbanísticos para establecer el pliego de cláusulas del proyecto) y de tipo relacionales (como la creación de vínculos entre la ciudadanía, el empoderamiento, favorecer el debate colectivo, etcétera).

La consulta fue una de las etapas finales de un largo proceso, que duró cerca de un año, y que contó con unas fases previas de discusión y propuestas sobre cómo debía ser el nuevo Firal. La fase final del proceso consistía en la celebración de una consulta ciudadana que se llevó a cabo entre el 16 y el 22 de noviembre de 2016. Se podían escoger entre los tres proyectos finalistas de remodelación urbanística del Firal y podía participar toda la población empadronada mayor de 16

años de Olot. Concretamente, se pedía: “Selecciona el proyecto que te gusta más para la remodelación del Firal”.

El proceso participativo y la consulta para la remodelación del Firal fueron una apuesta política del equipo de gobierno. Esta remodelación era la segunda parte de una primera fase que se había llevado a cabo entre los años 2006 y 2010, con la remodelación del Firalet, un espacio contiguo al Firal, y que fue objeto de una fuerte polémica ciudadana, durante el mandato del anterior equipo de gobierno. La remodelación del Firal, un espacio neurálgico de la ciudad, era un tema pendiente y una prioridad política del gobierno local.

La apuesta para la consulta, a pesar de no aparecer de forma explícita, responde a una serie de conflictos previos. El proceso, en este sentido, no deja de ser un instrumento para vehicular una salida que evite más problemas, y que encuentra en la participación y la consulta ciudadana un paraguas para protegerse de futuras críticas, en caso de que el proyecto no responda a intereses mayoritarios de la población. La consulta se convierte, por tanto, en un mecanismo para legitimarse políticamente y prevenir los futuros costes (políticos y electorales) ante decisiones que podrían ser impopulares. Se identifica una tendencia hacia la participación de tipo estratégico, pensada no tanto en términos clásicos, sino como un instrumento al servicio del poder político para responder a una reivindicación ciudadana creciente (el aumento de los mecanismos de participación en las políticas públicas, y la voluntad de acercar el poder a la ciudadanía).

Es interesante constatar que inicialmente solo se contemplaba un proceso participativo, pero finalmente se incorporó la consulta, a propuesta del alcalde. Tanto la concejala como la técnica afirman su preferencia solo por el proceso participativo, y no por la consulta, ya que como se verá posteriormente creían más relevante los efectos multiplicadores de la implicación de la ciudadanía durante el proceso, y no la simple votación de una de las opciones, un recurso que consideran muy pobre en términos de calidad y profundización democrática. La consulta, según ellas, es definida como una “puesta en escena, pero lo más interesante es el proceso”.

Asimismo, los actores entrevistados coinciden en que la temática de la consulta –la remodelación urbanística de un espacio neurálgico de la ciudad– convertía el proceso en altamente complicado. Esta dificultad se explica por las múltiples casuísticas que afectan a un proceso de remodelación urbanística, en el que existen múltiples procedimientos, normas y criterios técnicos durante el diseño y la ejecución de la obra.

El proceso fue liderado por la concejala de participación, con el soporte técnico de profesionales de trabajo comunitario del

Ayuntamiento, así como de una cooperativa especializada en procesos de participación en el ámbito urbanístico. La primera fase se desarrolló a través de metodologías participativas. Se definieron las características técnicas que debían tener los proyectos urbanísticos y arquitectónicos que se presentarían para ser seleccionados, así como los usos que se podrían llevar a cabo en este espacio de la ciudad. Para la primera etapa se constituyó un grupo impulsor formado por representantes del tejido vecinal, comercial y asociativo, que prepararían los requisitos que posteriormente determinarían las características de los proyectos candidatos. La segunda etapa, en cambio, consistía en un proceso en el que la ciudadanía podía escoger entre los tres proyectos arquitectónicos que un jurado había seleccionado, de acuerdo con las características técnicas definidas en la primera etapa. Los criterios fijados para la consulta establecían una serie de baremos en el cómputo global de la puntuación y, por tanto, convirtieron la consulta en no decisiva: 1) el voto de la consulta ciudadana suponía, como máximo, 45 puntos, en función de los resultados de las votaciones; 2) la valoración técnica del jurado daba 45 puntos más; y, 3) los 10 puntos restantes correspondían a aspectos económicos y temporales de las obras.

En la consulta pudieran votar las personas mayores de 16 años empadronadas en Olot, tal como fija la Ley de Consultas. En el momento inicial del proceso algunas voces cuestionaron el hecho de que pudiera votar toda la población. Alguna voz apuntaba que los vecinos del Firal deberían ser los únicos que podían votar, sobre todo si se tenía en cuenta que estos deberían pagar una contribución especial para financiar las obras. Finalmente se aceptó sin vacilaciones que la consulta debía abrirse al conjunto de la población. La organización del proceso de participación y la consulta fue muy cuidada, con lo cual podemos afirmar que se dieron las máximas garantías para desarrollar un proceso de consulta de calidad y legitimado.

La consulta duró una semana y solo era posible la votación por Internet, a través de la Web del Ayuntamiento. Todas las personas debían identificarse e introducir un código para acceder a la aplicación. Se habilitaron espacios para resolver incidencias y se facilitaron puntos de votación con personal de soporte para personas con dificultades. Cuando se seleccionaron los tres proyectos que optaban a la votación, se desarrollaron acciones de difusión y comunicación de cada uno de ellos. Por lo que respecta a la pregunta, esta era clara y facilitaba la selección de uno de los tres proyectos finalistas. En términos generales, pues, todas las partes consultadas destacan la exhaustividad y rigor del proceso, con un número importante de acciones

participativas (sesiones informativas, talleres, grupos de debate, actividades en el espacio público, etcétera).

En total, participaron 3.766 ciudadanos (un 12,98% de los 29.175 habitantes con derecho a voto) y la propuesta “Teixir, cosir i vestir” obtuvo un 61,50% de los votos (2.316 votos), seguida de “101 plàtans” 25,39% (956 votos) y de “Un Tossol i dos Triais” el 13,12% (494 votos). Uno de los aspectos que generan unanimidad entre las partes es la valoración positiva del proceso, a pesar de que un proceso de estas características, dilatado en el tiempo y complejo para las características de la temática, acaba provocando un desgaste importante en el conjunto de los actores implicados. Aunque no se dispone de datos del perfil de la participación, todas las partes entrevistadas reconocían que, incluso después de esfuerzos para fomentar la participación de toda la población, tienen la sensación de que hubo una baja participación entre ciertos colectivos, especialmente aquellos que habitualmente tienden a participar menos, como son los jóvenes o las personas inmigradas.

D. TORTOSA, CONSULTA SOBRE SI MANTENER O NO UN MONOLITO FRANQUISTA

El 28 de mayo de 2016 se llevó a cabo en Tortosa una consulta popular con el objetivo de conocer cuál era la opinión de la población de Tortosa sobre si retirar o mantener el monumento conmemorativo de la Batalla del Ebro, levantado durante el Franquismo para conmemorar el 25 aniversario de este evento. La votación fue presencial y se llevó a cabo de las 9 de la mañana a las 20 horas del día indicado. Los emplazamientos de la votación eran, en su mayoría, los mismos colegios electorales donde la población suele votar en las diferentes citas electorales. Estaban llamadas a votar aquellas personas empadronadas en el municipio antes de 2016 que tuvieran 16 años o más. Sin embargo, el caso de Tortosa fue muy polémico y tuvo repercusión más allá de los límites del municipio, para entrar en la agenda política catalana. La noticia salió a medios de comunicación estatales y nacionales. También la televisión catalana organizó un debate que se emitió en toda Cataluña entre partidarios y detractores del monumento dos días antes de que se celebrara la consulta.

La participación fue más elevada que en otras consultas populares similares realizadas en otros municipios. Concretamente, votaron 8.464 votantes de un censo de 28.466, es decir, el 29,73%. La opción mayoritaria fue la de mantener y reinterpretar el monumento, con un 68% de los votos. Probablemente, uno de los elementos a tener en cuenta para futuras investigaciones o discusiones es el hecho de que las consultas en las que se debaten elementos simbólicos pueden

contar con una participación más elevada que en otras consultas relacionadas, por ejemplo, con reformas urbanísticas.

El debate sobre la existencia del monumento ha estado presente en Tortosa desde la restauración de la democracia de forma sucinta o explícita a veces. A lo largo de los años se aprobaron mociones en el pleno municipal, así como otras medidas, relacionadas con el monumento. Después de las elecciones municipales de 2015, la coalición de gobierno hizo explícita la realización de la consulta “donde una de las opciones de respuesta sea la retirada y musealización del monumento en un período de un año”. Finalmente, se llegó a un consenso, entre algunos partidos políticos del consistorio, sobre la fecha y la redacción de la pregunta (CiU, ERC, Movem-Tortosa y PSC). Este acuerdo dio como resultado un decreto de alcaldía que convocaba la consulta (Decreto 955/2016), en base a la Ley de Consultas.

La *Comisión para la retirada de la simbología franquista* estaba en contra de que se realizara una consulta alegando que hay situaciones, como la defensa de los derechos humanos, el fascismo, el racismo o la violencia, que no son consultables. En este sentido, argumentaban que la Ley 52/2007 de 26 de diciembre de Memoria Histórica insta en el artículo 15 la “retirada de escudos, insignias, placas u otros objetos o menciones conmemorativas de la exaltación, personal o colectiva de la revuelta militar, de la Guerra civil y de la represión de la Dictadura”.

En esta línea, el Síndic de Greuges (el defensor del pueblo –ombudsman– en Cataluña) instó, en una resolución de enero de 2016, al Ayuntamiento de Tortosa a la retirada del monumento franquista sin hacer una consulta previa argumentando que “la retirada del monumento es una obligación legal que el Ayuntamiento debe promover, y que no se puede someter a consulta popular como una opción de actuación pública entre diferentes alternativas”.

Dos meses más tarde, en marzo de 2016, el Parlamento de Cataluña debatió una moción que instaba al Ayuntamiento de Tortosa a no realizar la consulta y retirar del monumento. Esta fue aprobada por 43 votos a favor, 42 en contra y 46 abstenciones. El grupo parlamentario de Junts pel Sí dio libertad de voto a sus diputados y diputadas. Meritxell Roigé, teniente alcaldesa de Tortosa en el momento defendió que la consulta y la pregunta había sido aprobada por un amplio consenso de 19 de los 21 concejales del consistorio y apelaba a la autonomía local “de la nueva República para tomar decisiones sobre aspectos que tienen que ver con el territorio y que Cataluña no puede repetir la misma dinámica que el Estado –de no permitir consultar a la población sobre los asuntos que les afecten”.

Siguiendo la Ley 10/2014 se organizó un período de diez días para la campaña en los que se podían utilizar espacios públicos

cedidos por el Ayuntamiento y se realizaron carteles informativos para informar a la ciudadanía de la realización de la consulta. Los partidos políticos no hicieron una gran campaña por una posición u otra por miedo que esto les afectara electoralmente, según afirma la Comisión para la retirada de símbolos franquistas. Todos los agentes coinciden en que, a nivel local, no había la sensación de estar en una campaña. En todo caso, el impacto externo de la consulta era mayor que el interno.

Desde la Comisión para la retirada de símbolos franquistas se considera que si se hubiera hecho una campaña informativa y clara para la retirada esta opción había ganado y se hace autocrítica afirmando que no se esperaban que la gente votara con un resultado tanto amplio el hecho de mantener el monumento. También se comentan algunos escollos para poder hacer campaña de forma libre. La Comisión intentó hacer campaña en institutos de educación secundaria, ya que podían votar mayores de 16 años. Sin embargo, el Departament de Educació de la Generalitat no les permitió tal opción, según la Comisión, ya que estas sesiones eran políticas y no se debían realizar ni en horario lectivo ni en los centros, que ya existían otros espacios públicos de debate asignados en el decreto que convoca la consulta.

Uno de los puntos destacables de este caso es que la consulta no era vinculante, ya que el Ayuntamiento no tiene competencia en la retirada del monumento. Son otras las administraciones que serían las principales responsables, como el Estado, la Confederación Hidrológica del Ebro o la Diputación de Tarragona. De hecho, se afirma que el redactado de la pregunta ya destacaba “qué cree usted que el Ayuntamiento debe impulsar” porque el consistorio no podía llevar la decisión a cabo. Tras la consulta se han hecho varios contactos, según el equipo de gobierno, para la posible reinterpretación. Pero las conversaciones se encuentran en pausa ya que la Conselleria de Justicia prevé una ley de memoria histórica que se tramitará en el Parlamento y, posiblemente, hará retirar el monumento. También se comentó que podría haber alguna reticencia en Tortosa sobre este hecho, pero el Ayuntamiento cumplirá con la normativa que se apruebe en el Parlamento de Cataluña.

E. AMETLLA DEL VALLÈS, SOBRE SI PERMITIR O NO EL TOP-LESS EN LA PISCINA MUNICIPAL

Desde el 25 de mayo al 10 de junio de 2018 las mujeres mayores de 16 años empadronadas en la Ametlla del Vallès pudieron participar en una consulta de carácter vinculante convocada por el área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento. La votación era electrónica y podía

realizarse a través de la Web municipal. El objetivo de la consulta era decidir si se modificaba o no la prohibición de hacer *top-less* contemplada en el reglamento de las piscinas municipales.

El equipo de gobierno del consistorio no adoptó ninguna posición sobre la cuestión, limitándose –después de hacer una consulta con el Observatorio de la Igualdad de Género del Instituto Catalán de las Mujeres– a proponer la consulta, asumiendo el resultado que de ella se derivara y comprometiéndose a implementarlo de la manera más rápida posible. La pregunta concreta que se planteó permitía una respuesta afirmativa o negativa (sí o no), y estaba redactada en los siguientes términos: ¿Se debe modificar el reglamento de uso para permitir hacer *top-less* en las piscinas durante el verano en los equipamientos municipales de Ca l’Arenys y de Can Campo de la Ametlla del Vallès?

Aunque la consulta tuvo un importante eco mediático en el conjunto del país, el total de mujeres que participaron en la consulta fueron 379, de las cuales 231 votaron a favor de permitir hacer *top-less* (60,9%) y 148 en contra (39,1%). No hay una cifra precisa sobre el porcentaje de participación, pero se calcula que el número de mujeres empadronadas mayores de 16 años se sitúa en torno a las 3.000, por lo que la participación estaría en torno al 12-14%.

Formalmente, los orígenes de la consulta son el resultado de un compromiso del pleno del Ayuntamiento, a propuesta del equipo de gobierno, que quería dar respuesta a la instancia recibida en agosto de 2017 por parte de dos usuarias. Estas personas habían sido requeridas por el socorrista de la piscina a cumplir la normativa del equipamiento municipal, que prohibía hacer *top-less*. Ante el requerimiento de ponerse el sujetador, que inicialmente no querían satisfacer, hicieron llegar una instancia donde pedían que se modificara una normativa que consideraban discriminatoria.

El origen de la consulta es un conflicto. Este puede interpretarse desde diferentes perspectivas y considerarse más o menos intenso, pero no deja de actuar como motor de una consulta que, por tanto, actúa como una forma de resolver un conflicto, que generalmente se califica como “una situación delicada”.

El hecho de escoger la consulta como la mejor forma de abordar el conflicto es un asunto controvertido. Para unos, la referencia “democrática” lo valida como la mejor respuesta (especialmente en un contexto donde la participación ciudadana está en la agenda y forma parte de las modas políticas del momento), mientras para otros no todas las decisiones pueden ser abordadas siguiendo este mecanismo. De esta manera, el colectivo de mujeres, que se asoció bajo el nombre “Pezones Libres”, estaba en contra de que una cuestión de

estas características se tuviera que votar en una consulta, ya que consideraban que afectaba a una libertad fundamental de las mujeres. Asimismo, siguiendo el argumento del punto anterior, constatamos la importancia del tema objeto de la consulta. El tema –en este caso el *top-less*– es lo que establece las diferentes interpretaciones sobre la adecuación del instrumento consulta ciudadana. La idea de que todo puede ser objeto de consulta ciudadana, al menos en este caso parece no verificarse.

Así mismo, hay que constatar como el origen formal de la consulta se encuentra en el equipo de gobierno. Sería, pues, una iniciativa de arriba a abajo. Podemos, sin embargo, matizar esta afirmación si interpretamos esta iniciativa gubernamental como una respuesta a la presión que les llega de una iniciativa ciudadana. Esta iniciativa no se articula a través del procedimiento previsto en la Ley de Consultas, pero tiene suficiente fuerza para hacer visible el conflicto y situar el gobierno municipal en una posición complicada. Así, aunque la iniciativa formal venga de arriba, no podemos dejar de notar que lo hace como respuesta a una presión hecha desde abajo.

Sobre las condiciones de la consulta, uno de los temas polémicos fue la delimitación de la población que podía votar. Como ya se ha comentado, pudieron votar las mujeres empadronadas mayores de 16 años, cosa que comportaba dos dificultades: en primer lugar, muchas de las usuarias de la piscina municipal vivían en municipios vecinos, cosa que era criticada por la asociación promotora de la consulta, ya que no les permitía expresar su opinión en una cuestión que les afectaba directamente. En segundo lugar, que solo las mujeres tuvieran derecho a voto, siguiendo las recomendaciones del Observatorio de la Igualdad de Género del gobierno catalán, también generaba una cierta controversia, ya que los hombres también podían esgrimir que esta cuestión les afectaba en tanto que usuarios de las piscinas municipales.

En cuanto a la organización, la votación se pudo realizar durante tres semanas y siempre a través de la plataforma electrónica del Ayuntamiento; la redacción de la pregunta era clara y se respondía de manera dicotómica. En este sentido, su formulación no provocó discusiones. En tercer lugar, y este es quizás uno de los aspectos más destacables y discutibles, el momento específico de la votación no llegó precedido ni de una campaña informativa para fomentar la participación ni de un debate público entre las dos opciones de respuesta a la consulta. La campaña informativa no existió, aunque el impacto mediático de la consulta hizo que fuera muy popular y que dentro del pueblo se hablara mucho. Un interés que, en todo caso, no se tradujo en una alta participación en la consulta popular.

Los resultados han sido, al menos aparentemente, muy satisfactorios. Pocas semanas después de la votación, la normativa de las piscinas municipales de Can Camp y Ca l'Arenys de la Ametlla del Vallès fue modificada, por lo que a partir del verano de 2018 ya se ha podido practicar el *top-less*. Esta modificación se realizó después del Pleno municipal celebrado el 18 de junio, donde –en cumplimiento de los resultados de la consulta– se aprobó por unanimidad la modificación. Valorando la culminación de este proceso, la concejala de Participación afirmaba a los medios de comunicación “sentirse satisfecha de haber podido resolver esta situación a través de un proceso participativo que ha tenido una alta participación”.

El colectivo “Pezones Libres” sigue defendiendo que la consulta no debería haberse realizado, aunque finalmente el resultado ha permitido que las mujeres puedan ejercer el derecho a hacer *top-less* en las piscinas de la Ametlla del Vallès. El Ayuntamiento, por su parte, se muestra plenamente satisfecho, pues han sido capaces de abordar y solucionar un problema que no era sencillo. Reconocen haber sufrido muchas presiones y haber tenido muchos tropiezo y momentos difíciles, pero se muestran muy satisfechos con unos resultados que parecen haber desactivado el conflicto: “hemos solucionado un problema, y lo hemos hecho escuchando a la gente”.

4. CONCLUSIONES

En los últimos años se está observando, en el contexto catalán, un aumento de las consultas municipales después de la aprobación en el Parlamento catalán de la *Lei 10/2014, de Consultes Ciutadanes no Refrendataries*. Dicho incremento no ha ido acompañado, hasta el momento, de una reflexión crítica sobre si dichas consultas complementan la acción de gobierno local y ayudan a generar más procesos deliberativos y de empoderamiento ciudadano. En el análisis presentado en este capítulo, la totalidad de las consultas identificadas, así como los casos analizados suelen ser iniciativas que se impulsan desde los equipos de gobierno de los Ayuntamientos (*top-down*) preguntando a la ciudadanía sobre decisiones “arriesgadas” que podrían generar un cierto desgaste electoral si fueran los partidos políticos que gobiernan los que las tomaran. Se observa, en la mayoría de los casos, como se suele proceder a una delegación de la decisión política a la ciudadanía sin poner al alcance de esta un proceso deliberativo amplio e informativo sobre el objetivo de la consulta. Un dato significativo es que, en los primeros cinco años de implementación de la mencionada ley, no se ha llevado a cabo aún ninguna consulta bajo dicha ley que provenga de una Iniciativa Legislativa Popular (*bottom-up*) aunque la ley también contemple dicha posibilidad.

Se considera necesario que las administraciones correspondientes puedan favorecer más procesos deliberativos que faciliten un mayor diálogo e información a la ciudadanía, y menos procesos que instrumentalicen las consultas como modo de omisión de las responsabilidades políticas de toma de decisiones. Un ejemplo de ello se puede observar recientemente en el caso de Tortosa. Tres años después de la consulta ciudadana el monolito se mantiene tal como estaba sin ninguna reinterpretación de este. Aunque las consultas municipales no tengan carácter vinculante, creemos que los representantes políticos tendrían que actuar en consecuencia y llevar a cabo las actuaciones que se deriven de los resultados. Pero dicha instrumentalización, en algunos casos, condiciona la existencia previa de procesos deliberativos e incluso la coherencia democrática de tomar las decisiones pertinentes a los resultados de las consultas. Esperamos que estos casos y otros puedan favorecer un debate y una mejora de dichos procesos participativos.

BIBLIOGRAFÍA

- Brugué, Quim. *et al.* (2011). *Democràcia i participació ciutadana. Realitat i futur als municipis petits de Catalunya*. Barcelona: IGOP-UAB.
- Font, Joan. (Ed.), (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Font, Joan y Gómez, Braulio. (2017, enero/febrero). El uso de los referéndums en las democracias europeas. *Página abierta*, 248, 36-40.
- Lasagabaster, Iñaki. (2008). *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*. Bilbao: Lete Argitaletxea.
- Parés, Marc. (Ed.), (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Pindado, Fernando. (2015). Recuperar la ciudadanía: Desarrollar la democracia directa. En Quim Brugué; Fernando Pindado y Óscar Rebollo. *Democràcia local en temps d'incertesa*, (Cap. 8, pp. 101-112). Barcelona: UAB-ACM.
- Subirats, Joan. (Ed.), (2001). *Experiències de participació ciutadana en els Municipis Catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

CONCLUSIÓN

LA DEMOCRACIA EN DISPUTA

Valéria Giannella

Chile, octubre de 2019: a partir del anuncio de un aumento de la tarifa del transporte público de alrededor de 20 céntimos, una onda de protestas toma las calles de la capital del país (día 14 de octubre), sobrepasa rápidamente la reivindicación inicial mostrando la profunda insatisfacción e inconformidad con la (falta de) calidad de los servicios públicos y de la vida de la mayoría de la población; incluye episodios de violencia y destrucción del patrimonio público, se expande por muchas otras ciudades del país llevando a las calles, según varias estimaciones, millones de ciudadanos. El gobierno de centroderecha responde a las protestas con violencia, declarando el estado de emergencia nacional y sacando al ejército a las calles. El resultado de ello es (hasta el día 26 de octubre) de 18 muertos.

Más allá de los muchos análisis que ese episodio puede originar, es interesante observar que la extrema síntesis que construí aquí encima sobre el principio de esas protestas en Chile tiene muchos elementos comunes con las manifestaciones brasileñas de junio de 2013¹. Más allá de que el detonante de la crisis sea, en los dos casos, un aumento

1 Ver <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/10/21/nao-sao-so-os-centavos-as-semelhancas-nos-protestos-no-chile-e-no-brasil.htm>.

aparentemente irrisorio de la tarifa del transporte público existe una analogía en la situación de los dos países, ambos caracterizados, al menos aparentemente, por situaciones económicas de relativa estabilidad y con promesas de mejoras en la calidad de vida de las personas que han generado un enorme potencial de insatisfacción al comprobarse que, al final, esas mejoras no se consiguieron. Aún más intrigante es que en los dos casos (Brasil y Chile) los gobiernos en el poder en las dos ocasiones son de orientaciones políticas opuestas: un gobierno de coalición, con liderazgo del Partido de los Trabajadores y Dilma Rousseff como Presidenta –en Brasil– y un gobierno de inspiración fuertemente neoliberal liderado por Sebastián Piñera –en Chile². En ambos casos, los analistas destacan la importancia de las protestas, aunque, en el caso chileno, llama aún más la atención la idea de que “Es la mayor concentración registrada en el país desde la vuelta de la democracia en 1990” (Montes, 2019). También, en esos mismos días, nos llegan noticias de imponentes y violentas protestas en Ecuador, a partir de las revueltas de comunidades indígenas contra el llamado “paquetazo”³, paquete de medidas económicas que incluyen la eliminación de subsidios, la liberalización de los precios de la gasolina y un paquete de reformas laborales en contra de los trabajadores, según los requisitos del Fondo Monetario Internacional (FMI). La respuesta a las protestas, una vez más, fue de extrema violencia. La pregunta que surge naturalmente es porque, en sistemas democráticos y ante gobiernos legítimos y regularmente electos, las demandas de los ciudadanos por más derechos y mejor calidad de vida deban llegar a tener esas formas para entrar en la agenda pública, cuando y sí no fueran reprimidos con sangre. ¿La democracia no sería aquella forma de gobierno que opera por y para el pueblo?

La intención de las siguientes páginas es vislumbrar algunas tendencias relativas al estado de la democracia en un momento

2 Es importante destacar que, a pesar de las analogías, la respuesta con una gran violencia y la demora en reconocer el fundamento de las reivindicaciones que generaron las protestas, diferencia al gobierno de Dilma del de Piñera. Aunque haya habido represión violenta de actos definidos como “vandálicos” en las jornadas de junio en Brasil, no se puede comparar con la violencia de la represión de las jornadas chilenas juzgada por el absurdo número de muertos registrados.

3 El Estado respondió, desde el primer día, con una brutal represión y declaró el estado de excepción, amenazando con usar toda la fuerza necesaria. Sin embargo, el movimiento indígena y las comunidades unidas por la autodeterminación y el Estado Plurinacional declararon también un estado de excepción en sus territorios dirigido a los militares y a los policías que han intentado entrar en sus territorios. Ver <https://democraciaeparticipacao.com.br/index.php/mais/opiniao/285-a-revolta-indigena-em-andamento-no-equador-contra-o-pacotaco-o-fmi-e-os-governos-ruins>.

histórico en que parece, más que nunca, un campo de teorías y prácticas en disputa.

Sabemos que algunos grandes fenómenos han reconfigurado definitivamente, a partir de las últimas décadas del siglo pasado, las condiciones de la acción política, económica y social. El desdoblamiento de tales fenómenos marca nuestras posibilidades de lectura, interpretación, decodificación de lo real, basado en conceptos y categorías que, durante siglos, construyeron y ordenaron nuestros análisis. Fenómenos de gran escala, comúnmente sintetizados en las palabras, revolución digital y globalización, con las relacionadas transformaciones de los conceptos de trabajo y sus condiciones, aumento de los flujos humanos a través de las fronteras, fragmentación social, aceleración de los ritmos de vida y cambio de la percepción del tiempo, son todos elementos que desafían radicalmente consolidadas categorías y esquemas analíticos: la distinción entre público y privado, la comprensión de lo que es la política y de lo que es, o no, (de interés) político, la clásica asignación de funciones y papeles entre el Estado, el mercado y la sociedad... (Sennett, 2009; Castel, 2013).

Esta nueva situación es frecuentemente descrita a partir del concepto de complejidad; es complejo lo que presenta un elevado grado de interconexión y que, a causa de ello, no puede ser analizado olvidando los nexos que ligan cada elemento a los otros. En sistemas complejos se observa frecuentemente que pequeñas transformaciones, sucedidas en un punto lejano, pueden determinar, de forma difícil de comprender, grandes efectos en lugares muy distantes (Morin, 2011). Y, además, en los sistemas complejos la realidad es reconocida como multifacética y multidimensional, por lo tanto, lo que usted perciba depende de su punto de observación. En esa nueva situación lo más importante es tener códigos de interpretación de una realidad en rápida transformación y cuyos significados, lejos de ser absolutos, son histórica, social y localmente construidos por la propia acción que nosotros mism@s, en cuanto actores sociales producimos (Giannella, 2007). Todo ello hace que la valoración positiva casi mecánicamente atribuida a conceptos importantes en nuestra tradición cultural se convierta, repentinamente, discutible. ¿Democracia, educación, participación son un valor en sí? La respuesta positiva que irreflexivamente se da en nuestras mentes precisa, hoy, ser deconstruida para intentar entender de qué democracia, de qué educación... estamos hablando. Aquí, obviamente, buscare apuntar solo algunas pistas sobre la democracia, dentro de un debate que se animó demasiado en años recientes, y a partir de mi lugar donde hablo, América Latina, donde la democracia está en espasmos, como en el resto del mundo.

1. ¿DEMOCRACIA EN RIESGO?

En enero de 2018, aparece en las librerías de los Estados Unidos de América un libro de dos eminentes profesores de la Universidad de Harvard, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, titulado *Como mueren las democracias*, libro que, pocos meses después, fue publicado en portugués, español, alemán e italiano, convirtiéndose en número uno de ventas en muchos países del mundo, incluyendo a Brasil donde se convirtió en un *best-seller* en Amazon⁴. Para explicar, al menos en parte, ese éxito raramente destinado a trabajos académicos está el hecho de que el texto no tiene las características de un análisis teórico dirigido a especialistas y sí el de ser casi una alerta cívica, muy explicativa y didáctica, dirigida a la sociedad en general⁵.

Incluso así, hay varios elementos que llaman la atención en ese éxito espectacular. En primer lugar, el país de origen del libro: su alerta no surge de una democracia en consolidación de algún país periférico con un pasado próximo de cuño autoritario sino de los Estados Unidos, o sea, una democracia entre las más antiguas del mundo y que, no importa con que fundamento, ha sido orgullosamente mencionada como referencia para muchos otros regímenes más jóvenes y aparentemente imperfectos. Aunque la popularidad del libro refleja y nos habla del clima político mundial y de los temores, por lo visto, compartidos no solo por una elite intelectual, sino también por un amplio contingente de personas, sobre los peligros que los regímenes democráticos estarían enfrentando en tiempos contemporáneos. Finalmente, interesa el hecho de que la cuestión que el libro populariza (el riesgo de decaimiento y eventual muerte de las democracias), dialoga con varios otros debates, hasta entonces circunscritos a esferas académicas, y que se refieren al destino de este que se presenta frecuentemente como uno de los mejores productos y, al mismo tiempo, como baluarte de la civilización occidental: la democracia.

El politólogo Colin Croach (2000) planteó para la reflexión el concepto de “pos-democracia”, señalando el hecho de que, en muchas de las llamadas democracias consolidadas, las apariencias típicas de ese sistema (especialmente las elecciones libres y la separación e independencia del sistema de justicia), sobreviven como meros simulacros, mientras el real poder de decisión se transfiere a

4 Ver <https://oglobo.globo.com/cultura/como-as-democracias-morrem-se-torna-livro-mais-vendido-pela-amazon-no-brasil-23180692>.

5 Al mismo tiempo, naturalmente, esa característica implica críticas por parte de los académicos, que señalan debilidades en la presentación de conceptos claves. Ver, por ejemplo, Oliveira de Souza Gomes (2018).

las manos de elites internacionales, totalmente fuera del control de los pueblos⁶.

Discutiendo la manifestación de esta tendencia sale el libro organizado por Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar la Democracia* (De Sousa Santos y Avritzer, 2002), donde la opción participativa – sustentada a partir del análisis de numerosas experiencias en diversos países del Sur Global⁷ se presenta como una alternativa posible, aunque ni obvia ni natural, a la evolución, observable en muchos contextos nacionales, de una democracia apenas cosmética.

El mismo autor abre su libro *La difícil democracia* con una serie de preguntas contundentes: “¿Hacia dónde va la democracia?” y, a continuación, “¿hay futuro para la democracia en un mundo dominado por el capital financiero global, por el colonialismo y por el patriarcado en las relaciones sociales? En caso afirmativo, ¿la democracia del futuro romperá con el modelo democrático actualmente dominante?” (De Sousa Santos, 2016a, p. 7). Entre otras evidencias que ese extracto nos plantea, es el de que la democracia es un concepto a ser declinado en plural. Democracias, construidas con base en modelos diversos, relacionadas con objetivos diversos, cuando no antagónicos, lastradas en prácticas sociales que pueden ser radicalmente diferentes.

Terminaré esta rápida –y sin duda parcial– reseña recordando el libro de Larry Diamond (2015)⁸ donde el autor, presenta el concepto de “recesión democrática”, a partir de un análisis en que el busca medir el nivel medio de libertad en el mundo. Incluso sin aparentar intenciones particularmente críticas a la democracia liberal, el autor destaca que, a partir de mediados de los años 70, hubo un crecimiento global de las libertades (derechos políticos y libertades civiles) en el

6 Ver <https://nuso.org/articulo/condenados-pos-democracia/>.

7 El concepto de “Sur Global” es usado por Boaventura de Sousa Santos y por los autores de la corriente de los estudios pos o de-coloniales para indicar los países caracterizados por una relación de tipo colonial o neocolonial con los países centrales del sistema de capitalismo globalizado y por un capitalismo dependiente. Esa definición sustituye a la frecuentemente usada hasta tiempos recientes de “países en desarrollo” o del “tercer mundo”, ya que la caída del bloque de países socialistas acabó con la pertinencia de esa última y que la noción de progreso dirigida al desarrollo (en desarrollo) parece ilusoria. También merece señalar que las definiciones de sur y norte global no son de tipo geográfico y si epistemológico, simbólico, político y económico. Existen “Sures” dentro del Norte, así como Nortes dentro del Sur Global... Las lecturas posibles son innumerables y dependen mucho del foco escogido. Algunas sugerencias son: De Sousa Santos y Meneses (2010), y <https://www.obs.org.br/cooperacao/662-o-sul-global-na-politica-e-academia>.

8 Una síntesis del libro, publicado en portugués, se encuentra en: <http://dagobah.com.br/uma-sinopse-do-artigo-de-larry-diamond-enfrentando-a-recessao-democratica/>, acceso 10 de octubre de 2019.

mundo, hasta 2006, año después del cual “No hubo mejoría y si una erosión en los niveles globales de democracia y libertad”.

Andrés Malamud afirma (2019), en un texto reciente:

¿Se está muriendo la democracia? La respuesta corta es “no”. La larga, para quien esté ávido de detalles, es “claro que no”. Y, sin embargo, proliferan conceptos como “recesión democrática”, “erosión democrática”, “reversión democrática” o “muerte lenta de la democracia”. Irónicamente, esto sucede 30 años después de que los seguidores de Francis Fukuyama declararan la victoria eterna de la democracia.

Aún más, el autor nos recuerda que la democracia sea tal vez el más adaptable de los regímenes políticos conocidos y que, por lo tanto, el punto es entender de qué forma, con que viejas o nuevas características ella resurgirá de este momento de aparente crisis.

¿Serán entonces el escenario y la alerta lanzados por Levitsky y Ziblatt (2018) solamente un alarmismo exagerado? Veamos: una de las primeras cosas que destacan los autores es que, hoy en día, difícilmente la caída de un régimen democrático y su sustitución por otro, de carácter autoritario, se produce según el esquema clásico, marcado en la imaginación popular, de los tanques en la calle, militares tomando el control de congresos, presidentes legítimamente electos depuestos por la fuerza de las armas y sustituidos por generales, etc... Eso implica un peligro insidioso de las tendencias y dinámicas autoritarias del presente, siendo que los ciudadanos, en su mayor parte, pueden no reparar en los peligros que el régimen democrático estaría corriendo y darse cuenta de lo ocurrido cuando sea demasiado tarde.

Las democracias pueden morir no por las manos de generales, sino de líderes electos (...) que subvierten el propio proceso que los llevó al poder. Algunos de esos líderes desmantelan la democracia rápidamente (...). Con más frecuencia, todavía, las democracias decaen poco a poco, en fases que no llegan a ser visibles (p. 15).

Y añaden también:

Es así como mueren ahora las democracias. La dictadura ostensible (...) desapareció en gran parte del mundo. Golpes militares y otras formas violentas de conseguir el poder son raros. Las democracias aún mueren, pero por medios diferentes. (...) El retroceso democrático comienza hoy en las urnas. (...) La vía electoral para el colapso es peligrosamente engañosa. (...) Autócratas electos mantienen un barniz de democracia mientras corroen su esencia (pp. 17-18).

Tal vez en ese punto sea más evidente el sentido de alerta que los autores dicen querer lanzar, para que las formas (o los formalismos)

democráticos no nos hipnoticen hasta el punto de que no reconozcamos más la sustancia que esas formas suponen. Otro punto que aquí interesa destacar es la importancia que los autores reconocen y atribuyen a las reglas informales del juego democrático, es decir, aquellas reglas no escritas, insertas en la cultura política de una nación, que acaban fortaleciendo y confiriendo durabilidad a las propias reglas formales, las Constituciones en primer lugar. La regla de la tolerancia mutua, o sea, “que las partes se acepten unas a otras como rivales legítimas” (p. 21), y la de la contención, o sea, el evitar acciones que, a pesar de ser formalmente legales, golpeen, de hecho, el espíritu democrático, son las que los autores destacan alegando la importancia de que los líderes políticos las conozcan y las respeten⁹. Una vez más, aparece aquí la distinción crítica entre una concepción formal y una sustantiva de democracia y la relevancia de la dimensión informal de las reglas, arraigadas en la cultura política de las diversas naciones, llamando la atención por lo menos por dos motivos distintos: por un lado, porque en el campo de la ciencia política la corriente institucionalista (sin duda entre las más importantes del campo) acostumbra enfatizar, al contrario, el peso de las normas legales y de las arquitecturas y arreglos institucionales para comprender el comportamiento político; por otro lado, porque surge la cuestión de cuáles son, y cuán profundos, los factores que contribuyen a la construcción de esa cultura más orientada a los valores del diálogo y del respeto al adversario, así como de moderación en el uso de los formalismos democráticos separados de una dimensión más sustantiva. ¿Qué base en la historia política y social de un pueblo puede explicar la eventual presencia o ausencia de esos elementos? ¿De qué forma la comunicación social y política (destacando el fenómeno de los medios de comunicación sociales), contribuye en la actualidad al fortalecimiento o debilitamiento de esas cualidades? ¿O qué podemos hacer hoy para construir o consolidar tolerancia y moderación donde no formen parte de la cultura dominante? Son preguntas abiertas.

Finalizando aquí esta rápida incursión en la obra tan ampliamente comentada de Levitsky y Ziblatt, considero que, tal vez, el punto más interesante de ese fenómeno es exactamente el haber retirado el debate sobre la democracia del ámbito académico y haber contribuido a popularizar la comprensión de que la forma y la sustancia

9 Es necesario añadir que las invocaciones al principio de la tolerancia mutua solo tienen sentido en contextos donde las reglas del juego democrático son aceptadas y respetadas por todas las partes. ¿Podemos ser tolerantes con actores que elogian y exaltan la violencia, las dictaduras, el racismo etc.? ¿O tiene sentido tomar medidas para impedir la divulgación de tales mensajes?

(democrática) pueden no coincidir e, incluso, ser contradictorias. ¿Cuáles son las características mínimas de un régimen para seguir definiéndose como democrático sin que esa categoría sea un puro disfraz de otros sistemas políticos, menos legitimados socialmente? Quedémonos con la pregunta.

2. ¿LA DEMOCRACIA ES UN VALOR EN SÍ?

Como señalé, la democracia ha sido vendida como uno de los más valiosos productos de la modernidad capitalista; a lo largo del siglo pasado, ambas iniciaron una lucha férrea y salieron victoriosas de la batalla contra el comunismo (realizado) y parecían no tener nada más de lo que preocuparse, visto que el bloque comunista se desmoronó, a no ser que mantener, ya sin adversarios a la vista, la promesa de garantizar, bajo sus auspicios, los magníficos destinos del progreso humano¹⁰. Exactamente como muchos otros bienes, la democracia fue ampliamente (y en muchos casos forzosamente) exportada por todo el mundo, junto con un modelo de desarrollo que convertía a los países democratizados (y “en desarrollo”¹¹), programáticamente subordinados y dependientes de los países centrales¹². Estos últimos se convierten en modelos absolutos –en relación a las capacidades tecnológicas, cognitivas, organizativas, culturales, en resumen, de civilización–, de hecho, totalmente inalcanzables, pues la propia relación entre países centrales y periféricos es estructurada de forma que se mantengan y reproduzcan activamente las jerarquías puestas. La democracia aparece hoy como el rey de la fábula, desnudo. En su casamiento indisoluble con el capitalismo hoy globalizado y, por lo tanto, mucho más fuera del control de Estados y pueblos, individualmente, ha producido males por todo el mundo y cuesta mantener la narrativa de felicidad y progreso universalmente garantizados con la que se impulsó (Sachs, 2000).

Esta lectura denuncia el eurocentrismo del saber y del poder, responsable por producir deseos y modelos alienados y hetero-dirigidos. Es a partir de ella que la corriente de los estudiosos decoloniales llega a criticar abiertamente la democracia en cuanto ideología (neoliberal) contrabandeada por un dispositivo institucional. En un dossier titulado “Desafíos de la consolidación democrática de América Latina”,

10 Esa, en síntesis, es la tesis del famoso y polémico artículo de Fukuyama (1989) que argumenta que el capitalismo liberal sería “el fin de la Historia”. Una interesante reflexión al respecto se puede ver en: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/historia/o-fim-historia-francis-fukuyama-uma-analise-critica-teoria-historia.htm>.

11 Ver nota 45, en este capítulo.

12 En ese sentido, véase Sachs (2000).

Mignolo (2014) señala lo que considera un equívoco fundamental, la confusión entre democracia como medio y democracia como fin. Si el fin es alcanzar una vida plena y digna, en sociedades justas y armoniosas, no se puede decir que el único medio para alcanzar ese objetivo sea la democracia, especialmente porque, hasta ahora, esa forma de gobierno no demostró saber/poder garantizar ese resultado. En esa lógica, la democracia sería entonces apenas un medio para alcanzar un fin que no se encuentra automáticamente introducido en la propia definición del concepto o, dicho de otra forma, la mera referencia a un “modelo democrático” aún no dice nada de la posible variedad de proyectos políticos subyacentes al propio modelo. Desarrollando ese raciocinio, Preciado Coronado (2014), en el mismo dossier, destaca las diversas declinaciones posibles del modelo democrático vinculadas a diversas perspectivas de integración latinoamericana. En una perspectiva en la que dominan los intereses de grandes bloques comerciales, relacionada con las lógicas de gobernanza global de carácter (neo)liberal y por el eje estructurante de las relaciones Norte-Sur¹³, la democracia se reseca en su dimensión procedimental:

(...) la democracia nacional se ha relegado a sus aspectos procedimentales, pues la soberanía popular está excluida de los asuntos económicos de todos y la “democracia de pocos” (González Casanova, 2002), impone la minimización del Estado en lo social, y la maximización para el traslado de recursos financieros hacia el Estado Corporación mundial-local (Preciado Coronado, 2014).

El autor presenta otra alternativa que, en el momento en que la escribía, parecía más prometedor de lo que parece hoy; era la perspectiva de la integración Sur-Sur:

A diferencia de los esquemas de integración Norte-Sur, que son preponderantes a escala mundial, en Latinoamérica emergen con fuerza nuevos formatos de integración Sur-Sur. Ello es el resultado de esfuerzos por vincular la democratización nacional, con exigencias que buscan incidir en la democratización de las relaciones internacionales (...) se busca: revalorizar la capacidad reguladora del Estado; mayor capacidad de negociación frente a la apertura y la liberalización comercial y financiera; cuestionar el modelo económico dominante; situar el tema de la justicia social y la redistribución del ingreso y actualizar el pacto social mediante nuevas relaciones entre movimientos sociales y gobierno. En suma, lo que Emir Sader (2013) llama postneoliberalismo (Preciado Coronado, 2014).

13 Donde los intereses del Norte definen y condicionan las perspectivas y acciones posibles del Sur.

De nuevo emerge con fuerza, en este caso unida a la dimensión de la política transnacional y de la gobernanza global, la conexión estrecha entre un cierto escenario político (declinado económica y socialmente) y un formato democrático adecuado a los objetivos del relativo escenario:

Mientras que en los formatos de integración neoliberal predomina el paradigma de una democracia elitista, sustentada en coalición con un polo tecnocrático, en los esquemas postneoliberales se acrecientan experiencias fundadas sobre la democracia participativa, en la que empieza a prefigurarse una democracia comunitaria de base étnica-nacional, la cual representa una nueva coalición de intereses pluriclasistas, que busca procesar el conflicto social sobre bases deliberativas e incluyentes (Preciado Coronado, 2014).

Aun cuando las esperanzas depositadas en aquel momento, en las posibilidades de reforzar otro tipo de relaciones internacionales y de integración regional, no hayan resistido al cambio de la época política, y aunque la retórica dominante se refiera hoy a una perspectiva genéricamente democrática las posibilidades de apartarse de los fantasmas del autoritarismo y las crisis económicas y sociales, se hizo evidente que el recetario convencional indicado por la democracia liberal (menos Estado, más mercado, cortes de los gastos sociales, privatizaciones, desregulaciones...) para garantizar estabilidad y prosperidad es, de hecho, un programa político que distribuye muy inicuamente logros y pérdidas, local y globalmente. Esas consideraciones, junto a la observación de la transmutación que democracias apenas de fachada pueden sufrir, permiten afirmar que los discursos y las luchas en defensa de la democracia en ningún caso pueden no considerar o subestimar la dimensión sustantiva del proyecto político que cada modelo democrático implica. Los marcadores conceptuales de democracia elitista, neoliberal, participativa, entre otras denominaciones que podemos encontrar en la literatura, representan, por lo menos desde un punto de vista analítico, diferencias consistentes en términos de principios teóricos orientadores y de prácticas de gobierno implementadas; indicándonos más una dimensión que es imprescindible examinar.

3. ¿DEMOCRACIA PARA QUÉ Y PARA QUIÉN?

En este tiempo de confusión y conflictos es importante que nosotros provoquemos con preguntas simples, que hasta un niño puede hacer, incluso sabiendo que las respuestas serán complejas (De Sousa Santos, 1999).

Tanto debate sobre la democracia, tanto análisis y nuevas categorías conceptuales buscando capturar la esencia de la evolución

de la democracia en estos tiempos, puede generar duda sobre lo que está en juego. Al final, el consenso aparentemente amplio sobre el valor intrínseco de la democracia llevaría a imaginar el mismo consenso sobre el significado original de ese concepto, o sea, el gobierno del pueblo por medio de la más amplia participación de todo el pueblo, sin exclusiones. Sin embargo, esa primera y simple definición, de carácter etimológico¹⁴ y que podemos definir clásica por referirse a la experiencia de las ciudades-estado de la antigua Grecia, encuentra, ya desde mediados del siglo pasado, innumerables contestaciones y acusaciones de ser irrealista y, como máximo, poder constituir un ideal difícilmente alcanzable (Schumpeter, 1943; citado en Pateman, 1992). En el siglo pasado, el debate sobre la democracia se exacerbaba, especialmente después de la segunda guerra mundial (1940-45), debido a la experiencia traumática del autoritarismo y del genocidio en masa del que se hizo responsable. En ese clima general, muchos alegaban que el ideal de participación máxima, propia de la visión democrática clásica, podría generar un efecto altamente indeseable, la inestabilidad de los gobiernos. Teóricos como Mosca y Michels¹⁵, señalaron la necesidad de que los grandes estados nacionales de las modernas sociedades industriales fueran gobernados por elites, pues las masas serían tendencialmente apáticas, cuando no peligrosamente inclinadas a ideales políticos autoritarios; incluso, a partir de esa visión elitista, los autores defendían la existencia de instituciones representativas y, por tanto, la elección del dispositivo electoral como núcleo constitutivo de la democracia¹⁶. En su libro, base de la teoría democrática moderna, Joseph Schumpeter (1943) revisa la teoría clásica y ofrece una definición considerada más realista de la democracia la cual sería solo un método político, o sea: “aquel arreglo institucional para llegar a decisiones políticas, en el cual los individuos adquieren el poder de decidir utilizando para eso una lucha competitiva por el voto del pueblo” (p. 269). “Un método electoral para la formación de gobiernos” (ídem). Es interesante observar que, en esa visión “realista” que Schumpeter define, se afirma y defiende la separación de la teoría democrática de una dimensión de valor;

14 La etimología de la palabra a partir del griego es Demo=pueblo + cracia=gobierno.

15 Ambos autores son figuras claves de la teoría de las elites, la cual, surgida a finales del siglo XIX y desarrollada a principios del XX, sigue inspirando a los teóricos contemporáneos y sirviendo de referencia para analizar e interpretar los fenómenos políticos de la actualidad. Véase, por ejemplo, <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-29/teoria-das-elites-ou-elitismo/>.

16 La democracia elitista, pensándolo bien, debería ser considerada una paradoja, es decir, una contradicción en sus términos; ver Miguel (2002).

ella sería una teoría disociada de cualquier ideal o fin (ídem). O sea, nada impide que fines no democráticos puedan ser perseguidos dentro de una estructura institucional de democracia formal, que es, exactamente, lo que el libro *best-seller* “Como mueren las democracias” destaca y discute. Otra cuestión a destacar es que, aunque, en principio, cualquier persona pueda competir por el liderazgo, en la visión schumpeteriana (corroborada en la observación de la realidad) son, de hecho, los integrantes de las elites los que tendrán más oportunidades y condiciones para ello.

“La democracia pasó a estar asociada cada vez más al gobierno representativo, a medida que el ideal de igualdad política cedió espacio a otros objetivos, como la cuestión de la estabilidad y de la legitimidad encarnada en el consentimiento de los gobernados” (Macedo de Medeiros, 2015, p. 259). Es asumir el predominio, en la escena del debate político del siglo pasado, de una visión minimalista de democracia, justificada por elementos como, la falta de competencia del “hombre común” para lidiar con la política, lo problemático de alcanzar una visión del interés común en las sociedades industriales y, por tanto, el peligro del conflicto excesivo y del exceso de demandas que amenazaría los sistemas democráticos. Las masas, o el hombre común, están natural e inevitablemente poco preparadas ante la complejidad de los asuntos públicos; ellos son incapaces de entender sus propios intereses y, por tanto, el ideal de ciudadano implicado y comprometido de la visión clásica de democracia, simplemente, no existe (Lazarsfeld et al., 1944/1969; Berelson et al., 1954; apud Macedo de Miguel, 2002), haciendo necesaria y deseable la intervención activa y responsable de las elites.

En la construcción de ese argumento opera, por tanto, una importante inversión de sentido: la participación, tradicionalmente constitutiva del significado de democracia, se convierte en indeseable porque peligrosa, llegando a configurarse una “valorización positiva de la apatía política” (Downs, 1956; apud De Sousa Santos y Avritzer, 2002, p. 41). La pretendida “natural” apatía del ciudadano común, que justifica teóricamente la necesidad de que las elites se comprometan con el gobierno de la cosa pública, revela ser parte de un proyecto político activamente perseguido a través de varios sistemas convergentes, educativos y de los medios de comunicación (inclusive sociales), entre otros¹⁷.

17 Es bueno recordar que un subsistema como el educativo está preparado y contribuye a preparar un sistema más amplio de valores sociales; en el caso de las sociedades capitalistas contemporáneas, sistema enfocado a la autoafirmación individualista y al consumismo compulsivo.

Por tanto, en esa concepción minimalista (propia de la ideología liberal) se iguala democracia a la participación electoral y al mantenimiento de un reducido conjunto de dispositivos institucionales y arreglos políticos y se desincentiva y dificulta la participación activa de los ciudadanos, en cuanto apáticos, desinteresados y no preparados para poder lidiar con los complejos asuntos existentes en el gobierno de la sociedad. Esta visión, también definida por Santos como “democracia de baja intensidad” en cuanto se difundió por el mundo, trajo también una constante degradación de las prácticas democráticas (piénsese en las consideraciones iniciales planteadas en estas páginas). De Sousa Santos y Avritzer (2002), presentan dos paradojas, mencionando específicamente a las principales características de la democracia liberal: la “paradoja de la participación”, es decir, el creciente abstencionismo que aflige las luchas electorales, especialmente en las democracias más consolidadas, y la “paradoja de la representación”, es decir, la creciente incredulidad de que el personal político electo represente, efectivamente, los intereses de los electores (p. 42). Podemos añadir a eso, para completar el cuadro, la enorme pérdida de credibilidad y legitimidad del sistema de partidos, ya considerado el más justo y eficaz dispositivo de mediación entre la voluntad de los diversos grupos sociales y el mundo político y de las políticas, sistema que sufre hoy niveles de impopularidad difíciles de imaginar solo algunas décadas atrás¹⁸.

Esas múltiples dificultades quizá contribuyen a explicar las explosiones de protestas que afectan a nuestras democracias, de vez en cuando. Ante la dificultad de definir lo que sería el bien común en sociedades complejas y conflictivas, la democracia liberal busca un atajo y soluciona esa difícil construcción por medio de una estrategia elitista (más o menos enmascarada), que termina igualando el bien común al bien de los grandes capitales y de los mercados globales. Antes eso, aparentemente, el único medio que “el pueblo” tiene para hacerse oír es levantar su voz, ocupar las calles y gritar alto su descontento y su oposición¹⁹. Está claro que los episodios de actos violentos contra los

18 El debate sobre la crisis de los partidos políticos y las nuevas formas de organización política de la sociedad civil no es nuevo, lleva ya algunas décadas. Vale destacar que, el contexto de los países centrales y el de los de capitalismo periférico son profundamente distintos y que también las reflexiones relativas a ese elemento no me parece que se puedan transponer. Para una reseña sobre eso, véase Rodrigues Gimenes (2014).

19 Debo admitir que esa descripción, forzosamente sintética, carece retratar con alguna especificidad el fenómeno, que asistimos en algunos contextos nacionales, de “vuelta a las calles” por parte de una nueva derecha, que no tenía esta modalidad de acción directa entre las costumbres de su repertorio de acción. Sobre ese tema, de

símbolos de un poder que solo representa a las finanzas, los capitales y las preferencias de los mercados globales es algo que asume sentido y debe ser comprendido frente a la violencia cotidiana, inclusive física, ligada a la omisión de derechos básicos y a la falta radical de acceso a la ciudadanía que constituye la experiencia principal de amplias mayorías de población, especialmente en los estados de capitalismo dependiente y de democracia poco consolidada.

Llegamos así a destapar el engaño de la aparente neutralidad de la democracia como método, independiente de fines e ideales, los cuales, en una hipotética división de papeles, deberían ser definidos por los políticos electos. Sin embargo, la relatada desconexión entre ellos y los electores, y los múltiples ejemplos de manipulación de las intenciones de voto, verdaderos “mercados de votos” en algunos casos, indican como siempre más probable la directa correspondencia (con las debidas y marginales excepciones) de esos electos con las elites, es decir, los que dominan siempre.

En alternativa a la concepción hegemónica de democracia, minimalista, procedimental, “de baja intensidad”, también surgen, siempre a lo largo del siglo pasado, concepciones contra-hegemónicas las cuales buscan “democratizar la democracia” o, dicho de otra forma, practicar una “democracia de alta intensidad” (De Sousa Santos, 2016b). Esa visión se fundamenta en la idea de que ese sistema de gobierno constituye “una gramática de organización de la sociedad y de la relación entre el Estado y la sociedad”. No una mera “obra de ingeniería institucional”, sino una “nueva gramática social e institucional” (De Sousa Santos y Avritzer, 2002, p. 51) que reconoce y se dispone a lidiar con la pluralidad humana y social, no suspendiendo la idea del bien común, sino construyendo, por medio de la innovación social e institucional, dispositivos que asuman el desafío y se dispongan a buscar convergencias donde hay conflictos. Una forma democrática dirigida a la valorización de la dimensión local, de los conocimientos, competencias y disposición de los actores a movilizarse para la resolución de problemas percibidos como públicos.

Es a partir de ese enfoque (un tanto simplificado para que quepa en estas breves páginas), que se presenta una nueva y diferente declinación del procedimentalismo, solo que ahora concebido a partir de una dimensión social e implicando no una racionalidad instrumental, abstracta y pretendidamente absoluta, sino una declinación dialógico-argumentativa de la misma. “Jürgen Habermas fue el autor que abrió

gran impacto e importancia, destacó un trabajo reciente de tesis que hace un análisis del caso brasileño, profundo y de gran potencial explicativo (Rocha, 2018).

el espacio para que el *procedimentalismo pasase a ser pensado como práctica social* y no como método de construcción de gobiernos” (p. 52; cursiva propia); lo que podríamos llamar de procedimentalismo participativo, se construyó a partir del concepto de deliberación y del principio de la competición entre los mejores argumentos racionales del número mayor de actores implicados en un problema de naturaleza pública, en una situación ideal de igualdad. Sin poder entrar aquí en una descripción más detallada de la propuesta habermasiana, considerando especialmente que cada uno de los conceptos focales de ella reúne una cantidad significativa de debates y críticas, apenas citaré algunas nociones que me parecen cruciales en ese debate. Son las de *esfera pública*, *racionalidad comunicativa* y *deliberación* las que caracterizan, de forma drásticamente distinta de la visión hegemónica, la interacción dialógica necesaria para la construcción social de la toma de decisiones, que serán legítimas solo cuando cuenten con el consentimiento de todos los individuos que participen de un discurso racional (De Sousa Santos y Avritzer, 2002; Habermas, 1996). También, esa referencia a la racionalidad implica un cambio teórico importante pues, por lo menos al principio, siendo una racionalidad de tipo dialógico-argumentativo, niega la validez absoluta del discurso técnico-científico en defensa de la posible competición entre varios argumentos avanzados por los diversos actores implicados, basándose en sus propias lógicas e intereses.

La referencia habermasiana y, unida a ella, la de la democracia deliberativa se afirmaron con fuerza a nivel internacional, tanto en los países del Norte como del Sur Global, lastrando teóricamente posiciones críticas a la democracia liberal y fundamentando difusas instancias de descentralización del poder de decisión y apertura de espacios de expresión política para sujetos histórica y programáticamente excluidos de los procesos de gobierno. Ahora, a pesar de la autoridad que la referencia deliberativa ganó en el debate teórico internacional, y de la importancia objetiva de discutirse la supuesta univocidad de la racionalidad técnico-científica, varios autores critican como poco realista y marcadamente eurocéntrico este modelo (Flyvbjerg, 2001; De Sousa Santos y Avritzer, 2002; Giannella, 2007; Guglielmetti Henríque, 2012). De hecho, esa visión parece ignorar (o subestimar fuertemente) la radicalidad de las condiciones de desigualdad que estructuran muchas sociedades del Sur Global, cuando enfatiza la deliberación como fundamentada en la competición entre los mejores argumentos racionales propuestos por personas hablantes que, supuestamente, gozan de condiciones de igualdad. Además de la comprobada dificultad de que los sujetos radicalmente excluidos entren en esos espacios de disputa, existe, igualmente

comprobada, la situación de no tener repertorio de acción (de empoderamiento, cognitivos, relacionales etc. ...) para, en el caso de que entren, puedan construir argumentos racionales y competir, de igual a igual. Giannella y Batista (2013) consideran:

Ahora, a pesar de la gran relevancia de ese paso, el punto crítico de esas referencias es que ellas corroboran la idea de que en nuestras sociedades solo tiene acceso a la ciudadanía quien participe de la forma dominante de estar en el mundo; como ya fue señalado en Giannella (2008), ellos nos presentan un mundo en el cual el derecho a la ciudadanía pertenece solo a los bien educados, aquellos que sepan participar de la lucha para presentar los mejores argumentos racionales para sustentar sus puntos de vista en la exigente arena democrática. Por tanto, aun nos cabe preguntar lo que será de aquellos cuyos accesos a la instrucción y educación fue prácticamente negada, ¿cuáles serán sus reales posibilidades de participación? ¿Será indiscutible continuar con la idea de que la racionalidad, ahora argumentativa al contrario de tecnicista, es indiscutiblemente la única y superior entre todas las formas que tienen los seres humanos de interpretar su realidad? (p. 90).

Sin embargo, mi objetivo aquí no es presentar, ni criticar la referencia habermasiana, o la democracia deliberativa, y si presentar ambas como relevantes puntos de inflexión en la discusión, al contraponerse una declinación de baja con otra de “alta intensidad” democrática. Si la pregunta es, para qué y para quien sirve la democracia, la ilustración del paso de una declinación procedimental y minimalista, a una que ansía la inclusión de la sociedad en su diferencia y complejidad, parece crucial. Sin embargo, no podemos dejar de observar que, la participación, después de haber sido concebida como marco fundamental de un modelo democrático preocupado en responder a los deseos de las amplias mayorías de excluidos de la ciudadanía (incluso reconociendo a las minorías, a las identidades y culturas distintas, los mismos derechos), y después de haberse convertido en un comodín conceptual, aparentemente central en proyectos políticos hasta antagónicos, nos coloca hoy ante una agenda de investigación desafiante (Dagnino, 2004; Gurza Lavalle, 2011).

4. PARTICIPAR, PERO ¿CÓMO?

Aparentemente, el neo-iluminismo habermasiano tiene dificultades en recoger las múltiples lógicas que estructuran el juego democrático y, en general, la política en las sociedades periféricas (y quizá no solo de ellas): lógicas nada lineales, frecuentemente contradictorias, asentadas en condiciones histórico-sociales (colonialismo y esclavitud), muy distintas de las del contexto de origen de ese autor. Experiencias como

la del Brasil de hoy en día (2016-2020) interrogan e inquietan profundamente a cada uno/a que estudie y reflexione críticamente sobre las temáticas aquí discutidas. Este país, en el paso del siglo XXI, bajo la dirección del Presidente Lula, buscó incorporar el amplio bagaje de experiencias participativas provenientes del fermento de la redemocratización y proceder a su institucionalización, imaginando, de esa forma, poder alcanzar una reforma del Estado, diferente de las hegemónicas, de carácter gerencialista. Esa historia ha sido analizada por una literatura amplia y compleja²⁰, todavía se estaba desarrollando, sin que fuese posible vislumbrar su final desconcertante con la elección del gobierno Bolsonaro. Hoy, después de la derrota electoral y del desmontaje abrupto puesto en marcha de la compleja arquitectura participativa que fue construida a lo largo de 14 años de gobierno (tres mandatos y medio), divididos entre los objetivos de resistencia al desmontaje y la evaluación de los límites de lo que fue construido (Núñez, 2017; Giannella, 2018) la pregunta que no queremos callar es sobre cómo deberán ser las nuevas gramáticas de participación para alcanzar una democracia que garantice, sin restricciones, la existencia de los diferentes que integran la sociedad y sus derechos, por medio de diálogos más eficaces entre el Estado y la sociedad civil y/o a través del reconocimiento de espacios de autonomía y autogestión.

La inversión en las formas de participación institucionalizadas que conocemos parece haber ocasionado varios problemas. Sin querer entrar aquí en el análisis del caso brasileño, ya que la intensidad de la institucionalización participativa configuró, en este país, problemáticas propias difíciles de generalizar (Gurza Lavalle, 2011), vale la pena al menos una observación que este caso nos permite realizar. Si, por un lado, Brasil representó, a nivel internacional, un ejemplo claro de implantación (obviamente experimental y notable) de una democracia de alta intensidad, por otro lado, los análisis más agudos nos alertan sobre cómo, dentro de ese mismo modelo, la participación fue privada de su potencial más radical, la efectiva redistribución del poder de decidir, para ser usada dentro de la lógica típica del neoliberalismo (Ferreira Tatagiba, 2003; Dagnino, 2004; Núñez, 2017). La participación de la sociedad civil, frecuentemente seleccionada en su composición de acuerdo a intereses no propiamente democráticos, acabó por ser funcional y viabilizar objetivos de reducción del tamaño del Estado y de corte de gastos sociales, mediante la movilización de la acción de ONG como actuadores y solucionadores de problemas

20 Entre muchos otros: Núñez (2017); Avritzer (2015); Ipea (2012); Ferrarezi y Oliveira (2013); Ferreira Tatagiba (2003); Dagnino (2004; 2002).

incómodos y de difícil solución por parte del poder estatal. En general, la cuestión de la representatividad de los espacios participativos se presenta con fuerza y, de forma paradójica, parece reproducir problemas homólogos a los característicos de la democracia representativa que las propias prácticas participativas aquí en discusión buscaron ultrapasar (Chaves Texeira et al., 2012; Núñez, 2017). Volveré a eso más abajo. De todos modos, eso no quiere decir que la experiencia brasileña no haya generado innumerables aprendizajes y avances; sin embargo, lo que pretendo apuntar, es la dificultad de nuestros modelos y esquemas teóricos para capturar las realidades ambiguas y casi siempre contradictorias que vivimos. ¿Puede un modelo democrático de carácter participativo usar, al mismo tiempo, la propia participación de acuerdo con un ideario neoliberal? Si teóricamente eso parece espurio, por la experiencia sabemos que es posible.

Seguimos en la indagación sobre las formas de participación, recordando que la complejidad de ese campo de prácticas es enorme y que no podemos equiparar, por ejemplo, lo que ocurre en los niveles federal o local, y que la comparación entre contextos históricos y sociopolíticos distintos es teórica y metodológicamente muy difícil de realizarse. Aunque con esas cautelas, podemos indicar algunos de los límites frecuentemente señalados al analizar derivaciones y resultados de la institucionalización participativa. Son: a) la tendencia a la cooptación, en ese ámbito, de personal político más antiguo y de más experiencia y el consecuente vaciamiento/desánimo de otros movimientos que tienen potencial para ejercer más presión y tensado; b) la tendencia a la burocratización de las instancias institucionalizadas, que se convierte en un factor de atracción de cierto tipo de militante y alejamiento de otros sujetos opuestos a esa forma de racionalización de su práctica política; c) ligado con ese punto anterior, la hiperrepresentación de actores más tradicionales de la izquierda o más sólidamente organizados y subrepresentación de otros, que solo más recientemente están presentes y “se hacen actores” en la esfera pública; d) el dominio que el componente gubernamental acaba ejerciendo en la definición de las agendas, así como en la indicación de los integrantes de la sociedad civil más “maleables” y dispuestos a posiciones de mediación; e) el gran peso que la cultura política dominante (marcada por el autoritarismo en sus diversas formas), ejerce en la sociedad en todos los niveles y el obstáculo que eso implica en la práctica de una racionalidad dialógica y en la apertura para la escucha de voces e intereses tradicionalmente descuidados; f) la dependencia de la buena voluntad de individuos aislados (burócratas comprometidos con la práctica participativa) o de la hostilidad de muchos otros más anclados en una forma de gobierno tradicional, para la realización del

trabajo de esas instancias; y, finalmente, g) la indefinición de la relación entre los resultados del trabajo de las instancias participativas y las instituciones representativas del gobierno. Entre esos muchos elementos problemáticos, quiero detenerme solo un poco más sobre uno que nos llevará al argumento que cierra estas páginas.

Hablemos brevemente de la alternativa entre los modelos de democracia de baja y de alta intensidad y, con relación a ese último, sobre la declinación de procedimiento deliberativo y el énfasis en la institucionalización de las instancias participativas. La advertencia que hice sobre como la burocratización y la racionalización de los procesos participativos acabaron apartando a ciertos actores nos lleva a un punto importante. Reflexionando sobre quiénes serían esos actores, la respuesta nos indica que los que tienen menor familiaridad con esas dimensiones (burocratización y racionalización), o un discurso explícitamente crítico de la sujeción a una racionalidad alienada a la que necesitaría dominar para tener derecho a voz.

Usaré aquí las categorías de Miraftab (2016) que, al tratar de lo que llama planificación y prácticas sociales insurgentes, distingue entre “*espacios convidados*” y “*espacios inventados*” de participación. Ese doble concepto caracteriza, de un lado, a aquellos espacios estructurados por la lógica dominante, donde la sociedad en su articulación es, eventualmente, convidada, con la condición de que acepte (de esa forma corroborando) la misma lógica; de otro lado, los espacios inventados son los de “búsqueda de la autodeterminación, insurrecciones e insurgencias que el Estado y las corporaciones sistemáticamente buscan colocar en el ostracismo y criminalizar” (p. 368). Miraftab todavía pone:

Prácticas insurgentes llevan a cabo una ruptura ontológica no por ansiar un pedazo mayor de la tarta, sino por desear otro tipo de tarta –una tarta ontológicamente distinta. Las prácticas insurgentes y la planificación insurgente no buscan la inclusión por medio de una mejor representación (sea de especialistas o de políticos); sino que buscan la inclusión autodeterminada, en la cual los derechos de las personas sean reales y practicados (p. 386).

Volvamos entonces, a tocar el problema de la representatividad: ante la tendencia observada en diversos contextos (no solo latinoamericanos) de “neocorporativización”, cabe la pregunta de ¿cuán representativas son las instancias participativas? Por otro lado, otra cuestión, tal vez aún más desafiante, es la que se atreve a discutir la univocidad y exclusividad de los modelos de democracia en uso ante la dificultad de esos mismos para aceptar y respetar las diferentes prácticas políticas de (auto)gobierno, junto a diferentes grupos sociales. Es la cuestión

que De Sousa Santos describe y denomina como la de la “demodiversidad” (De Sousa Santos y Mendes, 2018).

Ambas cuestiones, de hecho, se refieren a la capacidad de solamente un modelo ser capaz de manejar la complejidad social, multiplicidad y conflictividad de intereses, diferencia, en algunos casos radical, entre prácticas políticas. Obviamente, no estoy hablando aquí del modelo minimalista de democracia (de baja intensidad, posdemocracia, que fomenta la apatía social para garantizar conseguir los objetivos de las elites), y si de un modelo cuyo objetivo, al menos en teoría, es garantizar el acceso universal a los derechos de ciudadanía, focalizando especialmente en los grupos históricamente excluidos de esos derechos. La paradoja de la representatividad es que –a partir de la activa reproducción de mecanismos de exclusión y dependencia– grupos que, de hecho, son mayoría numérica acaban siendo absolutamente subrepresentados en las instituciones democráticas. El caso de las mujeres es paradigmático²¹, pero evidentemente no es el único. Habitantes de las *favelas*, indígenas, pequeños agricultores, comunidades pesqueras y tradicionales en general, son sujetos que difícilmente obtendrán representación institucional numéricamente congruente a su peso social real y eso es debido a los innumerables factores constitutivos de la dinámica sociopolítica y comunicativa contemporánea (entre otros, piénsese apenas en la dificultad de esos sujetos para usar a su favor el sistema de los medios de comunicación, así como el impedimento que constituye la enorme capacidad financiera necesaria para sustentar empresas electorales). Ante eso podemos observar una tendencia a la autoorganización y articulación en redes y tramas, muchas veces ultrapasando diferencias y desconfianzas antiguas. En las ciudades del mundo entero, observamos colectivos, asociaciones y grupos, frecuentemente de organización volátil, buscando practicar otro acceso a la ciudad, ocupar espacios entendidos como territorios para experimentaciones creativas, productivas y culturales, abiertos a nuevas relaciones horizontales, interesados en testar modelos de liderazgo no jerárquicos e el pertenecer de esas experiencias al “ecosistema urbano”, la marca que ese contexto deja en los sujetos y en sus vivencias es, sin duda, fundamental para comprenderlas. Movimientos análogos son observables en el campo, entre las comunidades tradicionales más diversas; comunidades en lucha por el acceso a la tierra, por el rescate y mantenimiento de sus territorios contra los ataques

21 Ver, por ejemplo, +Mulheres na Política. Retrato da sub-representação feminina no poder. Disponible en <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/mais-mulheres-na-politica-retrato-da-subrepresentacao-feminina-no-poder>. Acceso 20 de octubre de 2019.

del capital inmobiliario, del agronegocio, de las grandes obras y de cuantas más amenazas puedan surgir para acabar con ellas, trabajan con la base de la referencia agroecológica y del buen vivir experimentando otras formas de vivir y convivir en el planeta (Giannella, 2018)²².

La segunda cuestión planteada va más allá de la crítica de la baja representatividad, o sea, no sería solucionada solo con una mayor y mejor representación institucional. Parafraseando a Miraftab (2016), ellos no reivindican solo una mayor inclusión en el sistema dado, el derecho a una “mayor ración de la tarta” y si la posibilidad de “desear otro tipo de tarta”, o sea, una inclusión autodeterminada.

El ejemplo más evidente (pero no el único posible) de esta cuestión nos es dado por las múltiples luchas de los pueblos originarios, no solo en América Latina, aunque ese sea el *locus* de esas reflexiones. En Brasil, por su tamaño continental, la lucha indígena se articula y se hace compleja por la cantidad de etnias, idiomas y culturas (inclusive políticas) de esos pueblos (cfr. Felberg y Giannella, 2019), mientras en otros países de menor tamaño esas luchas pueden manifestarse más compactas y unificadas. En todo caso, es importante recordar que las luchas de esos pueblos surgieron con fuerza en Bolivia, Ecuador, Colombia, Chile, México, solo para citar los Estados que se destacaron internacionalmente debido a que sus pueblos tradicionales se hicieron presentes en la esfera pública y que, en algunos casos, llegaron a reconocerse Estados plurinacionales justamente para reconocer los derechos de esos pueblos a no ser gobernados por un derecho y racionalidad ajenos (Aguilhar Gil, 2018)²³. Cada una de esas luchas contiene historias específicas y preciosas para reflexionar sobre la cuestión que es global y local al mismo tiempo:

La disputa actual, en este como en otros campos, es para mostrar que el camino de la homogeneización del mundo entero bajo los signos de la acumulación antes que nada, a expensas de la naturaleza, de las comunidades humanas y sus culturas, de la equidad local y global y de las posibilidades de vida digna y plena, no es el único camino posible; hay alternativas que tejen sus redes, se articulan, reivindicando el derecho a existir por medio de la resistencia al modelo único de vida que el capitalismo global quiere

22 Un ejemplo que orienta e inspira mi discurso es el de la *Teia dos Povos da Bahia*. Véase <http://teiadospovos.com.br/>.

23 Para una panorámica muy interesante sobre los avances de la cuestión de la autonomía indígena que abarca desde los Estados latinoamericanos hasta Canadá, Rusia, Nepal, Filipinas y Kenia, puede consultarse el siguiente dossier organizado por el Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas: https://www.iwgia.org/images/documentos/libros/losderechosdelospueblosindigenasalaaautonomiayelautogobierno_es.pdf.

imponer, a través de la búsqueda de un mundo donde distintas formas de vida sean posibles (Giannella, 2018).

En ese sentido, y pensando como algunos conceptos pueden servir de orientación para prácticas y luchas, el de demodiversidad nos permite imaginar un futuro en el que los diversos dispositivos democráticos puedan cooperar con vistas al objetivo de garantizar el acceso universal a los derechos de ciudadanía, pero también, donde sea posible no imaginar la “ciudadanía” como el único modo de ser reconocido como individuo con derecho a gozar de derechos. Con eso, quiero aludir a la reivindicación de los pueblos de los campos, de los ríos y de los bosques que no se reconocen ni desean la absolutización de la referencia a la dimensión urbana, como límite del posible acceso a los derechos que les son propios, como humanos que afirman la posibilidad de ser diferentes del patrón dominante por la civilización occidental capitalista.

5. EPÍLOGO NO CONCLUYENTE

Es impensable pensar en decir algo conclusivo ante el tema aquí tratado y con la ambigüedad y complejidad que lo rodea en este momento histórico. Las ponderaciones aquí desarrolladas me llevaron desde la consideración del estado de crisis que las democracias liberales atraviesan, al análisis de algunas de las principales características de diferentes modelos democráticos, así como a las barreras con que tropezaron algunas tentativas realizadas de ultrapasar los límites más evidentes de la democracia liberal. Lo que queda claro, y ojalá no parezca poco, es que el concepto de democracia, por sí solo, se convirtió hoy en un significante sin significado, es decir, un rótulo en nada explícito, que esconde más de lo que declara y que precisa ser calificado para que se sepa de lo que estamos hablando.

Está claro que la democracia real (liberal) está lejos de garantizar el alcance mínimo de los derechos de pueblos y sujetos a ser reconocidos en su común humanidad y respetados en su diversidad. Su sujeción a los intereses del capitalismo globalizado la convierte en ciega y sorda ante las crisis sociales y ambientales, a la violencia estructural y crónica que alcanza directamente a parcelas crecientes de la población mundial e indirectamente a tod@s, siendo que la violencia institucionalizada solo puede generar más violencia, inseguridad exacerbada, y, al final, la guerra total del miedo. Las crisis locales muestran su rostro global; los etnocidios y ecocidios que presenciamos por todo el mundo espesan sus tramas e, independientemente de su distancia física, nos amenazan a tod@s, aunque con formas, tiempos y grados diferentes, según nuestras posiciones geográficas y sociales, dentro de un mundo

que, cada vez más, nos parece pequeño y frágil, en su total interconexión. Ante la potencia homogeneizadora del poder económico y político del capitalismo globalizado y del peligro que eso constituye, la protección y valorización de la diferencia de cosmovisiones, de culturas, lenguas, formas de autogestión, parece ser una estrategia crucial para la salvaguarda del humano y del planeta, pensados finalmente no como entidades separadas sino como una unidad integrada e interdependiente.

¿Qué formas de democracia tendrán alguna oportunidad de contribuir a ese objetivo? No me parece que será la reducción de ella a pura fachada que acaba produciendo, además de la violencia diaria, las irrupciones periódicas en las que los excluidos, sin nada que perder, piden cuentas y muestran su inconformidad con el sistema que los aniquila. Ni será el resurgente recurso a las visiones tecnocráticas, autoritarismo enmascarado de objetividad, tan peligroso como el propio autoritarismo, porque esconde los valores que defiende detrás de las ropas difícilmente contestables de la ciencia/técnica. Una línea tenue en la dureza del tiempo corriente –pero prometedora– me parece ser aquella sintetizada por el concepto de demodiversidad que muestra la hibridación entre modelos democráticos, representativos, participativos y comunitarios como posible camino para abarcar la complejidad irreductible de las sociedades del presente. Una dirección consciente del tamaño del desafío a la vista, humilde por la claridad de la imposibilidad de un modelo único, como fórmula absoluta y resolutoria, pero obstinadamente apegada a la idea de un futuro más justo para todos los pueblos de este maltratado planeta y que, para ello, solo podemos apostar por la gestión social, dialógica e integradora de las tantas y diversas culturas, visiones y formas de estar, convivir e interpretar el mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilhar Gil, Yasnaya Elena. (2018, 18 de mayo). Nosotros sin México: naciones indígenas y autonomía. *Nexos*. Recuperado de <https://cultura.nexos.com.mx/?p=15878>.
- Avritzer, Leonardo. (2015). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Castel, Robert. (2013). As transformações da questão social. En Lúcia Bógus; Maria Carmelita Yazbek y Mariangela Belfiore-Wanderley. (Orgs.), *Desigualdade e a Questão Social*. Sao Pablo: EDUC.
- Chaves Texeira, Ana Claudia; Leite de Souza, Clóvis Henrique y Pompeu Fiuza Lima, Paula. (2012, mayo). *Arquitetura da*

- participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Rio de Janeiro: Ipea, TD 1.735.
- Croach, Collin. (2000). *Coping with post democracy*. Londres: Fabian Society,
- Dagnino, Evelina. (Org.), (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Dagnino, Evelina. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, 3(5), 139-164.
- De Sousa Saotos, Boaventura. (1999). *Um discurso sobre as ciências*. Sao Pablo: Cortez.
- De Sousa Saotos, Boaventura. (2016a). *La difícil democracia*. Madrid: Akal.
- De Sousa Saotos, Boaventura. (2016b). Para una democracia de alta intensidad. En Boaventura de Sousa Saotos. *Renovar la Teoría Crítica y Reinventar la Emancipación Social: Encuentros en Buenos Aires*. Buenos Aires: CLACSO.
- De Sousa Saotos, Boaventura y Avritzer, Leonardo. (2002). Para ampliar o cânone democrático. En Boaventura de Sousa Saotos. (Org.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- De Sousa Saotos, Boaventura y Mendes, José Manuel. (2018). *Demodiversidad*. Madrid / México: Akal.
- De Sousa Saotos, Boaventura y Meneses, Maria Paula. (Orgs.), (2010). *Epistemologias do Sul*. Sao Pablo: Cortez.
- Felberg, Altamar y Giannella, Valeria. (2019, septiembre). Avante Juventude Pataxó: uma reflexão sobre participação e cidadania à luz da experiência dos jovens indígenas Pataxó do Sul da Bahia. En 4º *Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*, Porto Alegre, Brasil.
- Ferrarezi, Elisabete y Oliveira, Clarice G. (2013). Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. En Samuel A. Antero y Valéria Alpino Bigonha Salgado. (Orgs.), *Democracia, Direito e Gestão Pública: textos para discussão*. Brasília: Editora IABS.
- Ferreira Tatagiba, Luciana. (2002). Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. En Evelina Dagnino. (Org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- Ferreira Tatagiba, Luciana. (2003). *Participação, cultura política e modelo de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências* (Tesis de Doctorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil.
- Fisher, Frank y Forester, John. (Eds.), (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Londres: University College of London.
- Flyvbjerg, Bent. (2001). *Making Social Science Matter*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Forester, John. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Boston: MIT Press.
- Giannella, Valeria. (2007). O nexa pesquisa-ação: qual conhecimento para que políticas? En Luis Carrizo y Manuel Carbalha. (Orgs.), *Gestión Local del desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina*. Montevideo: UNESDOC.
- Giannella, Valeria. (2008). Base teórica e papel das metodologias não convencionais para a formação em gestão social. En Airton Cardoso Cançado; Jeová Torres Silva Jr.; Paula Chies Schommer y Ariadne Scalfoni Rigo. (Orgs.), *Os desafios da formação em gestão social*. Palmas: Provisão.
- Giannella, Valeria. (2018). Perspectivas e desafios da participação em tempos de crise democrática. *Revista Nau Social*, 9(16), 91-106.
- Giannella, Valeria y Batista, Vanessa Louise. (2013). Metodologias integrativas: tecendo saberes e ampliando a Compreensão. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, 2(3), 83-108.
- Guglielmetti Henrique, Christian. (2012). *O último suspiro do neo-racionalismo: o neocontratualismo de Habermas como a via para o irracionalismo*, (Disertación de Maestría). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil.
- Gurza Lavalley, Adrian. (2011). Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, 84, 13-23.
- Habermas, Jürgen. (1996). *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipea. (2012, 25 de enero). Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. *Comunicados do Ipea*, 132. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120125_comunicadoipea132.pdf.

- Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel. (2018). *How democracies die*. Nueva York: Penguin.
- Macedo de Medeiros, Nayara Fátima. (2015). Democracia clássica e moderna: discussões sobre o conceito na teoria democrática. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 6(2), 258-279.
- Malamud, Andrés. (2019). ¿Se está muriendo a democracia? *Nueva Sociedad*, 282. Disponible en <https://nuso.org/articulo/se-esta-muriendo-la-democracia/>, acceso 18 de octubre de 2019.
- Mignolo, Walter D. (2014, enero-abril). Democracia liberal, camino de la autoridad humana y transición al vivir bien. *Revista Sociedade e Estado*, 29(1), 21-44. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-699220140001&lng=en&nrm=iso. Acceso 11 de septiembre de 2019.
- Miguel, Luis Felipe. (2002). Democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *Dados*, 45(3), 483-511.
- Mirafitab, Faranak. (2016). Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.*, 18(3), 363-377.
- Montes, Rocío. (2019, 26 de octubre). Mais de um milhão de pessoas protesta no Chile na maior marcha pós-Pinochet. em *El País Internacional*. Recuperado de https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/24/internacional/1571937300_504889.html.
- Morin, Edgar. (2011). *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Editora Sulina.
- Núñez, Tarson. (2017, julio). Democracia e participação no Rio Grande do Sul - um balanço de 25 anos de experiências. En *Congresso Latino-americano de Ciência Política*, Montevideo, Uruguay.
- Oliveira de Souza Gomes, Jorge Henrique. (2018). Resenha de *How democracies die*. *Revista Cadernos de Campo*, 25, 7-17.
- Preciado Coronado, Jaime Antonio. (2014). La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. *Revista Sociedade e Estado*, 29(1), 45-72.
- Rocha, Camila. (2018). *“Menos Marx, mais Mises”: Uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018)*, (Tesis de Doctorado). Universidade de São Paulo, Sao Pablo, Brasil.
- Rodrigues Gimenes, Éder. (2104). A Situação dos Partidos Políticos na América Latina no Início do Século XXI: Crise ou Estabilidade? *Revista Andina de Estudios Políticos*, 4(1), 4-19.

- Sachs, Wolfgang. (Ed), (2000). *Dicionário do desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder*. Petropolis: Vozes.
- Sennett, Richard. (2009). *A corrosão do caráter*. Rio de Janeiro: Record.
- Sintomer, Yves. (2017). Condenados à pós-democracia? *Nueva Sociedad, Nuso*.

ACERCA DE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

IVAN BECK CKAGNAZAROFF

Doctorado en Doctoral Programme Aston Business School, Aston University (1993). Master en Administración por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG 1988). Profesor titular con dedicación exclusiva en el Departamento de Ciencias Administrativas y del Cepead de la Universidad Federal de Minas Gerais. Correo electrónico: ivanbeck00@gmail.com.

ISMAEL BLANCO

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Profesor Agregado (con acreditación de Catedrático, UAB). Es el actual Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP). Ha sido investigador posdoctoral en De Montfort University e investigador Ramon y Cajal en la Universidad Pompeu Fabra y la UAB. Ha realizado estancias de investigación en la Escuela de Gobierno de la Fundación Joao Pinheiro y la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Sus temas de investigación son las políticas urbanas, la innovación democrática, la regeneración urbana y la innovación social, sobre los que ha publicado extensamente. Correo electrónico: ismael.blanco.fillola@gmail.com.

ZILMA BORGES

Profesora de Administración Pública en la Fundación Getúlio Vargas en Sao Pablo. Investigadora y miembro del Colegiado de Centros de Investigación CEAPG-FGV y del LAP2D-UNB. Coordinadora del área Temática Acción Pública en la Red de Gestión Social (RGS-Brasil) y en la Red Iberoamericana GIGAPP. Coordinadora del Grupo Internacional GEGOP. Investiga en las áreas de Acción Pública, Movimientos sociales, Agricultura rural y urbana y Agroecología. Correo electrónico: borgeszilma@gmail.com.

QUIM BRUGUÉ

Licenciado en Ciencias Económicas (UAB). Diplomado en Data Analysis for Social Sciences (Essex University) y doctor en Ciencia Política y de la Administración (UAB). Estancias de investigación en las Universidades de Oxford y Cambridge. Ha desarrollado su actividad docente e investigadora en los ámbitos de la gestión pública, el gobierno local, la innovación democrática y el análisis de políticas públicas. Actualmente es catedrático de Ciencia Política en la Universitat de Girona (UdG). Correo electrónico: q.brugue@udg.edu.

RAMON CANAL OLIVERAS

Doctor y Máster oficial en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Director del Gabinete Técnico de Programación del Ayuntamiento de Barcelona (Cataluña, España), unidad responsable de la Estadística, los Estudios de Opinión y los Análisis Económicos y de Gestión. Correo electrónico: canaloliveras@gmail.com.

GILDA CARDOSO DE ARAUJO

Posdoctora por la Generalitat de Catalunya (2017). Doctora en Educación por la Universidad de Sao Pablo (2005 USP). Profesora Asociada de la Universidad Federal de Espírito Santo (UFES) en los cursos de grado y en el Programa de Posgrado en Educación para master y doctorado. Coordinadora del Grupo de Investigación “Federalismo y Políticas Educativas” (UFES). Correo electrónico: gildaaraujo19@gmail.com.

MARCO ANTÔNIO CARVALHO TEIXEIRA

Master y Doctor en Ciencias Sociales (2004) por la Pontificia Universidad Católica de Sao Pablo. Profesor adjunto e investigador del Departamento de Gestión Pública integrado en la Escuela de Administración de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas en Sao Pablo (EAESP-FGV). Comentarista del programa CBNSP, de la Radio

CBN y es uno de los editores del Blog “Gestión, Política & Sociedad” alojado en el periódico *O Estado de S. Paulo*. Correo electrónico: marco.teixeira@fgv.br.

XAVIER CASADEMONT

Doctor por la Universitat de Girona. Profesor de la Universitat de Girona desde 2011. Sus principales líneas de investigación son: Inmigración, ciudadanía y diversidad; Políticas sociales y estado del bienestar; Servicios Sociales; Democracia y participación. Ha sido investigador visitante en el Centre on Migration, Policy and Society de la Universitat d'Oxford. Correo electrónico: xavier.casademont@udg.edu

ANA MARÍA DE ALBUQUERQUE VASCONCELLOS

Científica social. Doctora en Estudios de Desarrollo. Profesora del Programa de Postgrado en Administración de la Universidad de la Amazonia (UNAMA). Correo electrónico: anamaria.vasconcellos@unama.br.

CLAUDIO LUIS DE CAMARGO PENTEADO

Profesor Asociado III en la Universidad Federal de ABC (UFABC). Doctor en Ciencias Sociales (PUC-SP). Investigador del Laboratorio de Tecnologías de Livres (LabLivres UFABC); del Núcleo, Universos Virtuales, Entretenimiento y Movilidad (NUVEM UFABC) y del Núcleo de Estudios en Arte, Medios de Comunicación y Política (PUC-SP). Investiga temas sobre Internet y Política: participación *online*, ciberactivismo, conflictos en redes sociales de Internet, Democracia Digital, Políticas Públicas e Internet e Innovación Ciudadana. Correo electrónico: claudiocpenteado@gmail.com.

MARCELO FEIJÓ MARTINS

Master en Administración por la Universidad Federal de Viçosa (UFV 2010). Estuvo, como investigador, del grupo de investigaciones en políticas públicas, del Departamento de Administración y Contabilidad de la Universidad Federal de Viçosa. Actualmente realiza consultorías en empresas privadas del sector del agronegocio, así como en el área de gestión pública. Correo electrónico: m_feijo@yahoo.com.br.

MARIA CAMILA FLORÊNCIO-DA-SILVA

Doctora en Administración Pública y Gobierno por el Instituto de Administración de Empresas y Master en Derecho y Desarrollo por el Instituto de Derecho de Sao Pablo, ambas de la Fundación Getúlio Vargas. Actualmente trabaja como Analista de Políticas Públicas y

Gestora Gubernamental en la Alcaldía Municipal de Sao Pablo, Brasil.
Correo electrónico: mariacamilaflorencio@gmail.com.

FRANCISCO FONSECA

Es profesor de Ciencia Política en los programas de grado y posgrado en Administración Pública y Gobierno (EAESP-FGV), y en los programas de grado y posgrado en Ciencias Sociales (PUC-SP). Es autor del libro *El consenso forjado – la gran imprenta y la formación de la agenda ultraliberal en Brasil (O consenso forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*, Sao Pablo: Hucitec, 2005), entre numerosos capítulos y artículos académicos. Correo electrónico: franciscocpfonseca@gmail.com.

JOAN FONT

Investigador científico del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC). Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universitat Autònoma de Barcelona (1993, Premio Extraordinario de Doctorado). Master en Ciencia Política por la University of Michigan. Ha sido profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UAB), donde ejerció como vicedecano, director del programa de doctorado y como coordinador del área de participación ciudadana del IGOP. Correo electrónico: jfont@iesa.csic.es.

VALÉRIA GIANNELLA

Doctora en Políticas Públicas del Territorio por la Escuela de Arquitectura de Venecia (1993). Fue activista del movimiento europeo de Ciudades y Villas Sostenibles, comprometido con la aplicación de la Agenda 21 Local y con el marco referencial del Desarrollo Local Integrado y Sostenible. Profesora adjunta en la Universidad Federal del Sur de Bahia, Campus Sosígenes Costa en Porto Seguro. Líder del Paidéia, Laboratorio transdisciplinar de Investigación y Extensión sobre Metodologías Integrativas para la Educación y la Gestión Social. Correo electrónico: valeragianella@gmail.com.

BENJAMÍN GOLDFRANK

Ph.D. por la Universidad de California, Berkeley (2002). Profesor en la Escuela de Diplomacia y Relaciones Internacionales de Seton Hall University. Sus temas de investigación se centran en la política comparada de ciudades y países latinoamericanos, con especial énfasis en las experiencias de democracia participativa. Es autor del libro *Deepening Local Democracy in Latin America* y de varios artículos. Correo electrónico: benjamin.goldfrank@shu.e.

MARCO AURÉLIO MARQUES FERREIRA

Posdoctorado en Administración Pública por Rutgers University - The State University of New Jersey (2011). Posee graduación en Administración (2000) y Doctorado en Economía Aplicada por la Universidad Federal de Viçosa (UFV 2005). Profesor Asociado del Departamento de Administración y Contabilidad de la Universidad Federal de Viçosa. Coordinador del Núcleo de Estudios en Administración Pública, Gobierno y Sociedad (NAPGS). Correo electrónico: marcoaurelio@ufv.br.

DÉBORA GONZAGA MARTIN

Doctoranda y Master en Administración en el Programa de Posgrado en Administración de la Universidad Federal de Viçosa (UFV). Graduada en Administración por la Universidad Estácio de Sá. Graduada en Secretariado Ejecutivo Trilingüe por la Universidad Federal de Viçosa. Integrante del Núcleo de Estudios en Administración Pública, Gobierno y Sociedad (NAPGS). Correo electrónico: debgonzaga@hotmail.com.

SIMONE MARTINS

Posdoctora en Administración por la Universidad Federal de Santa Catarina (PPGA-UFSC 2019). Doctora en Administración por el Centro de Posgrado e Investigaciones en Administración de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG 2015). Profesora del Departamento de Administración y Contabilidad de la Universidad Federal de Viçosa (UFV). Líder del Grupo de Investigación/CNPq en “Espacios Deliberativos y Gobernanza Pública” (GEGOP-CLACSO). Correo electrónico: simone.m@ufv.br.

JONES NOGUEIRA BARROS

Científico social. Doctor en Administración. Profesor del Programa de Posgrado en Administración de la Universidad de la Amazonia (UNAMA). Correo electrónico: jnbbarros@gmail.com.

EDUARDO NORCIA SCARFONI

Becario posdoctoral en el Programa de Posgrado en Educación (PPGE) de la Universidad Federal del Espírito Santo (UFES 2019). Becario de la Fundación de Apoyo a la investigación e Innovación de Espírito Santo (FAPES) y de la Coordinación de Mejora del Personal de Nivel Superior (CAPES). Correo electrónico: eduardo.scarfoni@ufes.br.

PEDRO PAULO PIMENTA

Master en Educación por la Universidad Federal de Espírito Santo (UFES 2019). Investigador en los Grupos de Investigación “Federalismo y Políticas Educativas” (UFES) y “Espacios Deliberativos y Gobernanza Pública” (GEGOP-CLACSO).

Correo electrónico: pimenta.pedrop@gmail.com.

CARMEN PINEDA NEBOT

Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y licenciada en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid. Consultora Independiente. Coordinadora de Investigación del Grupo “Espacios Deliberativos y Gobernanza Pública” (GEGOP-CLACSO). Investigadora en los Grupos de Investigación “Controle Social do Gasto Público” (UNESP-FCL), “Administración Pública y Gestión Social” (UFV), “Federalismo y Políticas Educativas” (UFES) y “Gestión Social y del Desarrollo Local” (UNAMA). Ha publicado varios libros y artículos sobre participación ciudadana y presupuesto participativo. Correo electrónico: carmenpinedanebot@hotmail.com.

VALDEMIR PIRES

Economista. Profesor e Investigador en la Universidad Estadual Paulista (UNESP). Protagonista de una de las primeras experiencias de Presupuesto Participativo en Brasil. Publicó libros y artículos sobre el tema. Actualmente, es el Director Académico-Científico de la Escuela de Gobierno del Municipio de Araraquara, en el Estado de Sao Paulo. Correo electrónico: pires.valdemir@gmail.com.

ÒSCAR PRIETO

Profesor Asociado de la Universidad de Girona. Ph.D. en Sociología por la Universidad de Barcelona (UAB 2007). Profesor visitante en el Center for Migration and Development, Princeton University (2006) y en el Center for Comparative Studies in Race and Ethnicity, Stanford University (2012). Correo electrónico: oscar.prieto@udg.edu

WELLINGTON TAVARES

Profesor Adjunto III en la Universidad Federal de Ouro Preto (UFOP) y Doctor en Administración por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Tiene experiencia en el área de Administración, sobre todo en Estudios Organizacionales. Algunos de sus ejes de investigación son: Gobierno, Sociedad y usos de Redes Sociales Virtuales; Gestión Pública e Internet; Movimientos Sociales y Democracia Digital

(Democracia 2.0); Democracia Participativa. Correo electrónico: tom.ufop@gmail.com.

BRUNO VASCONCELOS DE ALMEIDA

Posdoctor en Filosofía por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG 2014-2016). Doctor en Psicología Clínica por la Pontificia Universidad Católica de Sao Pablo (PUC-SP 2010). Programa de Psicología Clínica, Núcleo de Estudios e Investigaciones de las Subjetividades Contemporáneas. Master en Psicología Clínica (PUC-SP 2005). Profesor Adjunto IV del Departamento de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais. Correo electrónico: brunovasconcelos@pucminas.br.

MARIO VASCONCELLOS SOBRINHO

Economista. Doctor en Estudios de Desarrollo. Profesor del Programa de Postgrado en Administración de la Universidad de la Amazonia (UNAMA) y del Programa de Postgrado en Gestión de Recursos Naturales y Desarrollo Local en la Amazonia de la Universidad Federal de Pará (UFPA). Correo electrónico: mariovasc@ufpa.br.

ROBSON ZUCCOLOTTO

Posdoctor en Administración Pública y Gobierno por la Fundación Getúlio Vargas (EAESP-FGV). Doctor en Contraloría y Contabilidad por la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la Universidad de Sao Pablo (FEA-USP). Profesor Adjunto del Departamento de Ciencias Contables de la Universidad Federal de Espírito Santo (UFES). Correo electrónico: robsonzuccolotto@gmail.com.

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

La democracia ha sido aquello que nos ha permitido vivir juntos siendo diferentes —escribía el filósofo Daniel Innerarity—, pero nada nos garantiza que pueda seguir desarrollando esta crucial función en el futuro. Hemos de prepararnos para tiempos turbulentos y hemos de trabajar para que estas turbulencias no arrasen con los principios de igualdad y libertad que caracterizan el ideal democrático. Tenemos que ganar el futuro y, para ello, este texto pretende ayudar desde el conocimiento del presente, aportando una reflexión pausada y esperanzada.

De la Introducción de Joaquín Brugué, Simone Martins y Carmen Pineda Nebot

Patrocinado por



Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

