

PREFACIO

LA POLÍTICA EN MOVIMIENTO

Alicia LISSIDINI
Yanina WELP
Daniel ZOVATTO

Como señalan Zovatto y Tommasoli (2013: 33), en las últimas tres décadas y media América Latina no sólo ha logrado recuperar la democracia y hacerla sostenible, sino que al mismo tiempo la reforzó, aumentando el apoyo ciudadano: “esta resiliencia de la democracia en nuestra región es sin lugar a dudas uno de los logros más importantes a destacar y valorar”.

Esto significa que los latinoamericanos continúan prefiriendo el régimen democrático como forma de gobierno y en general muestran grados altos de satisfacción con la democracia, a pesar de la crisis mundial iniciada en 2008. Sin embargo, la participación institucional —como la actividad partidaria— no entusiasma a la mayoría de los ciudadanos, que sí son activos para protestar y, en general, prefieren los canales informales o no institucionalizados de participación y movilización.

En los últimos años, se registra un aumento del repertorio de manifestaciones sociales que muestran que la política importa, aunque de una manera diferente a la tradicional. La recuperación del rol del Estado en buena parte de América Latina y la visualización de la desigualdad como una injusticia son dos novedades que contribuyen a comprender un porcentaje importante de las protestas. El 79% de los latinoamericanos (frente a 49% de los ciudadanos de Estados Unidos de América) cree que el Estado debe intervenir para reducir la brecha de desigualdad entre pobres

y ricos (LAPOP, 2012). De hecho, buena parte de las demandas van dirigidas al Estado y en muchos casos son puntuales y focalizadas en mejorar los servicios públicos.

Junto con el aumento de las protestas, la mayoría de los países latinoamericanos cambió el signo político de sus gobiernos, dando lugar a lo que la literatura llamó “el giro a la izquierda” (Arditti, 2009, Levitsky y Robert, 2011). Más allá de las múltiples y no siempre productivas tipologías de los gobiernos de izquierda, lo cierto es que los ciudadanos promovieron a través del voto y de otras manifestaciones políticas el abandono del discurso neoliberal, y volvieron a ubicar al Estado en el centro del debate. Esto llevó a la superación de la “democracia delegativa” (concepto propuesto y desarrollado por Guillermo O’Donnell), entre otras razones porque la delegación presuponía una despolitización de las decisiones económicas y por tanto un cuerpo de tecnócratas a cargo de la política económica, y especialmente una sociedad desmovilizada que delegaba las decisiones en el Poder Ejecutivo. Por el contrario, en los últimos años hubo un aumento de las manifestaciones sociales. Como señala Fernando Calderón (2012), la conflictividad tiene distintas direcciones, sentidos e intensidades: algunas protestas están dirigidas a mejorar los niveles básicos de servicios públicos y otras están relacionadas con dinámicas interculturales.

Dicho de otra manera, la complejización creciente de la sociedad al mismo tiempo que genera nuevas expulsiones y marginaciones (como la segregación territorial en la mayoría de sociedades latinoamericanas), también promueve la emergencia de nuevos actores (como los pueblos originarios, entre otros los mapuches en Chile y los aymaras en Bolivia) y nuevos temas (como el matrimonio igualitario). Es decir, se superpone una agenda materialista con una postmaterialista (Lissidini y Blasina, 2013). La diversidad de repertorios incluye demandas por aumento de salarios de los trabajadores ocupados en Argentina (tanto del sector público como privado), las reivindicaciones estudiantiles en Chile (por una democratización en el acceso a la educación secundaria y universitaria), las protestas de los aymaras contra la construcción

de carreteras en Bolivia, la aprobación de la legalización de la marihuana en Uruguay, entre muchas otras.

Por otra parte, los datos de la CEPAL (2012) muestran que la pobreza ha disminuido notoriamente en América Latina, y en menor medida la desigualdad. Aunque parte de esta mejoría se debe al aumento de los *commodities* provenientes de los recursos naturales, los gobiernos latinoamericanos intervinieron, especialmente a través de políticas sociales, con el objetivo de aminorar la pobreza y la indigencia. A diferencia de lo que sucedió durante los gobiernos delegativos, cuyas políticas económicas tuvieron como principal preocupación la estabilidad económica más que la pobreza, la redistribución de recursos ingresó en la agenda de los nuevos gobiernos.

Al mismo tiempo, las demandas por mayor participación han tenido un impacto en las constituciones nacionales y locales, al introducirse o ampliarse la democracia directa, la democracia participativa y la democracia comunitaria. En nuestro libro anterior (Lissidini, Welp y Zovatto, 2008) reseñamos los principales cambios hasta 2007, desde entonces otras Constituciones han introducido reformas: Honduras (2004), República Dominicana (2010) y México (2012). Además de dichas reformas constitucionales que incluyeron mecanismos de mayor participación, se produjo una refundación constitucional que siguió la línea de la producida en Colombia en 1991 y en Venezuela en 1999: nos referimos a la Constitución de Ecuador de 2008 y la de Bolivia de 2009.

Todas ellas (Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia) tienen en común que son producto de convocatorias a asambleas constituyentes, reconocen la diversidad pluriétnica y pluricultural (en especial comunidades indígenas y negras), son Constituciones laicas o al menos declaran la igualdad de la diversas religiones (es decir, se le quita poder a la Iglesia), incluyen con rango constitucional ciertos derechos (como el agua) y amplían otros (como los derechos colectivos de los indígenas), aprueban los mecanismos de amparo y tutela de los derechos (como los defensores del pueblo) e incluyen varios mecanismos de participación ciudadana.

Pero al mismo tiempo, se amplían las competencias presidenciales: los presidentes pueden ser reelectos (en Bolivia y Ecuador, y en Venezuela de manera indefinida a partir de 2009), y se aumentan sus poderes (hasta extremos como la aprobación de leyes habilitantes en Venezuela que suponen la delegación absoluta en el Poder Ejecutivo) (Lissidini, 2013).

En estos procesos, como los vividos en las asambleas constituyentes tanto en Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) se generó una tensión no resuelta entre la legalidad —referida a procedimientos— y la legitimidad —basada en el apoyo ciudadano—. Por otra parte, una vez iniciados los procesos constituyentes, la ciudadanía fue relegada y las decisiones se tomaron a fuerza de números. Primó la lógica mayoritaria —no la búsqueda de consensos— y las reglas acordadas con el apoyo popular fueron modificadas y los presidentes adquirieron un papel protagónico (Massúger y Welp, 2013).

A los instrumentos clásicos de democracia directa (cuya denominación y diseño legal varía entre las constituciones: referendo, plebiscito, consulta popular, iniciativa), se sumaron otros, como la “consulta previa a las comunidades indígenas”: un mecanismo legal que toma el derecho consagrado por la Organización Internacional de Trabajo¹ en su artículo 169 aprobado en 1989 y se ajusta a la Declaración sobre los Pueblos Indígenas de la Organización de Naciones Unidas de 2007. Estas consultas, además de dirimir conflictos sobre el uso de las tierras y del agua, podrían ayudar a fortalecer a las organizaciones indígenas.

Superada la concepción minimalista y elitista de la democracia (Schumpeter, 1942), es necesario analizar las instituciones democráticas, en su capacidad de ser más inclusivas, más deliberativas y más responsables por los resultados (Lang y Warren, 2008). O sea: poner en funcionamiento el control político vertical y hori-

¹ El artículo 6 del Convenio dispone que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, garantizar su participación y fomentar el desarrollo de sus instituciones. Las consultas tienen el objetivo de establecer acuerdos o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

zontal. Como señala Enrique Peruzzoti (2008), considerar a las elecciones como la institución central del gobierno representativo nos limita a analizar la representación política de manera “estática” y “formal”, desconociendo lo que sucede entre ciudadanos y representantes durante el ejercicio mismo de la representación y dejando de lado el papel que cumplen los ciudadanos asociados, ya sea la sociedad civil, los partidos políticos o cualquier otro tipo de institución de intermediación política.

En un contexto en el cual los partidos políticos han ido perdiendo centralidad, el análisis necesariamente debe abrirse para incluir diversos actores políticos y captar así a la democracia en movimiento. A diferencia de lo que pregonaban algunos analistas, no hay apatía política o desinterés en la política, aunque los ciudadanos le prestan escasa atención a las dimensiones electorales y representativas (tradicionales) de la política. Existe, indudablemente, un déficit democrático, es decir, una distancia entre los intereses y los deseos de los ciudadanos y lo que la política y los políticos resuelven. Esta distancia se alimenta —según las encuestas—, en la desconfianza hacia las instituciones y hacia los políticos. Pero como señala Pierre Rosanvallon (2008) existe otra desconfianza que puede contribuir a disminuir el déficit democrático: la desconfianza democrática, cuyo objetivo es controlar que el poder sea fiel a sus compromisos, buscar los medios que permitan mantener la existencia inicial de un servicio de bien público. Este tipo de desconfianza, a diferencia de la desconfianza liberal, supone una mayor confianza interpersonal y por ello promueve las acciones colectivas.

Los mecanismos de democracia directa, como los referendos; de democracia participativa, como los presupuestos participativos, y los de *advocacy democracy*, como las auditorías públicas, pueden, al menos teóricamente, contribuir a aumentar la confianza democrática, pero ¿lo hacen? ¿O por el contrario, encarnan nuevas formas de clientelismo? ¿la ciudadanía tiene más poder o las instituciones participativas son meramente simbólicas, procesos consultivos más institucionalizados que otros que funcionaban previamente?

No hay *una* respuesta única a estas cuestiones. Esta obra colectiva presenta una selección de estudios de los que derivan respuestas posibles a las interrogantes planteadas. Así, el trabajo de Daniel Zovatto presenta el mapa de expansión y prácticas de mecanismos de democracia directa en la región. Su exhaustivo análisis toca varios puntos entre los que aquí quisiéramos resaltar los siguientes: 1) pese a la diversidad de mecanismos regulados, la mayoría de las consultas a nivel nacional fueron iniciadas por el gobierno de turno (37 de las 50 realizadas); 2) aunque los gobiernos hayan dominado la activación de mecanismos de democracia directa (MDD), hay nuevos instrumentos que podrían ser activados por la ciudadanía (10 de los 18 países cuentan con mecanismos que pueden ser activados “desde abajo”); y 3) los resultados oscilan entre intentos de manipulación neopopulistas y posiciones conservadoras o tradicionalistas, pero dejan la puerta abierta a la sorpresa (como ocurrió en Uruguay en 1980 y Chile 1988).

El estudio de Alicia Lissidini sugiere, retomando las nociones de Hirschman (1977) de voz, salida y lealtad, que procesos recientes como los vividos en Bolivia, Ecuador y Venezuela han promovido la voz, abriendo espacios para actores tradicionalmente excluidos de la esfera política como los indígenas, las mujeres y los campesinos. Esto surge como paradoja —siguiendo a la autora— ya que el retorno de la política sería una respuesta al intento de promover la antipolítica durante los noventa. Este proceso no está exento de contradicciones, como argumenta el trabajo, que deja espacio para el optimismo al analizar la senda seguida por el caso uruguayo.

Continuando en el plano de las paradojas, el estudio de Yanina Welp y Uwe Serdült muestra cómo una institución pensada originalmente para fortalecer la capacidad de control ciudadano se ha convertido —en el caso de Perú— en una arrojadiza arma de lucha entre políticos: típicamente, los que pierden en una elección se alían contra el ganador para activar una revocatoria. En el marco de un fragmentado y volátil, prácticamente inexistente sistema de partidos local, las consecuencias de la sucesiva activación de revocatorias (más de cinco mil autoridades sometidas a consul-

ta desde 1997) parece poner un fuerte reto a la gobernabilidad mientras no muestra haber disminuido ni la violencia electoral ni la insatisfacción con la democracia que manifiestan de forma recurrente los peruanos. El estudio se centra en el análisis de la revocatoria de mandato en los países andinos.

En su estudio de la revocatoria de mandato presidencial en Venezuela (2004) Miriam Kornblith llega a conclusiones similares, agravadas en este caso (en comparación con la experiencia peruana a nivel local) por la manipulación de las instituciones para, primero, intentar evitar el referendo y, posteriormente, para condicionar su desarrollo. Según la autora, el proceso estuvo signado “por el ventajismo gubernamental y el sesgo anticidadano derivado de la intencionalidad de proteger al mandatario en su cargo. Así, el abuso de poder por parte de las autoridades responsables de ponerla en práctica habría distorsionado la figura hasta tornarla irreconocible”.

Ciska Raventós explora un proceso inédito en la región: la primera convocatoria a referendo vinculante en Costa Rica, sobre la adhesión al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, los demás países centroamericanos y República Dominicana (TLCEEUCARD o CAFTA-RD por sus siglas en inglés). Además de haber sido el primer referendo vinculante convocado en el país, el proceso refirió a una decisión que polarizaba a la población. Aunque las conclusiones de Raventós no son especialmente alentadoras en lo que refiere al peso del poder económico en la definición de políticas y a las limitaciones de la difusión oficial de información, señala aspectos positivos relacionados con la organización e intercambio entre movimientos sociales, mostrando una vez más el peso de las formas no convencionales de organización, orientadas en este caso a la participación en el referendo.

El estudio de David Altman, Soledad Agüero y Valentina Salas pone en evidencia la profundización de las experiencias participativas en la región ya que hasta ahora Chile parecía permanecer

al margen de estos procesos.² Los autores muestran como los mecanismos de democracia directa han comenzado a ser un recurso en el contexto local chileno. Su análisis exploratorio evidencia además que el contexto importa y que no hay reglas o variables que promuevan automáticamente escenarios participativos. Así, en la experiencia chilena son los municipios más ricos y aquellos cuyo gobierno cuenta con una mayoría en el consejo los que han impulsado con mayor frecuencia procesos participativos.

Franklin Ramírez se ocupa de analizar las dinámicas políticas asociadas al uso de los distintos mecanismos de democracia directa (la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato) y participativa (la silla vacía) previstos en el nuevo orden constitucional ecuatoriano y activados en el periodo 2009-2012. Ramírez observa que existe un movimiento hacia el uso de todos los mecanismos, pero también señala que ha habido cambios normativos orientados a limitar estas experiencias (en particular, con la reforma de la ley de revocatoria de mandato). En este sentido, su trabajo destaca tanto la importancia de los diseños institucionales para promover o permitir la participación como las tensiones entre la democracia representativa y la participativa, o entre actores que esperan intervenir en la definición de los asuntos públicos y actores con poder para limitar dicha participación.

Margarita López Maya analiza los discursos previos a la llegada del proyecto bolivariano al gobierno de Venezuela en 1999 para subrayar la fuerte demanda de transformación del sistema político presente en el país desde los ochenta. Esto explica en parte el apoyo recibido por Hugo Chávez en sus primeros años de gobierno. Pero el estudio de López Maya muestra también la evolución de la propuesta del socialismo del siglo XXI hacia un modelo de cooptación de las estructuras de gobierno en favor de quienes ejercen el poder, y la creciente distancia de este modelo con la democracia liberal. La autora indica que hay un proceso constante de debilitamiento y destrucción de la institucionalidad.

² Con excepciones, como el despliegue de algunas experiencias de presupuestos participativos (véase Montecinos, 2012).

Cerramos el volumen con un trabajo de Alberto Ford centrado en la experiencia del Presupuesto Participativo (PP) de Rosario y el Plan Estratégico Provincial (PEP) de Santa Fe. Sus reflexiones son comparables a las presentadas en otros trabajos de este volumen al mostrar la tensión entre un gobierno que impulsa prácticas participativas al identificarlas con fuentes de eficacia y legitimación, pero luego, o a veces en paralelo, las frena, reacio a incrementar espacios de poder horizontal. Esta tensión se traslada también al espacio político institucional, enfrentando al gobierno y la oposición mientras las consecuencias de las prácticas participativas son limitadas y muy dependientes del contexto.

En definitiva, los usos y efectos de los mecanismos de democracia participativa y democracia directa están condicionados por el diseño legal, quienes pueden iniciarla (Poder Ejecutivo o ciudadanos, gobiernos locales o nacionales), por el grado de dificultad para ponerlas en marcha, reglas sobre el debate y la publicidad; los legados políticos (sistema de partidos, autonomía de la sociedad civil, en otros), y por cómo se imbrican con el juego político en un sentido amplio (reforzando o modificando la dinámica política preexistente).

Este libro trata de captar a la democracia en movimiento, en sus dimensiones nacionales y locales, en la participación ciudadana promovida por los gobiernos y la iniciada por los ciudadanos. A partir de estudios de casos y del análisis comparado, la obra aporta resultados concretos y abre nuevas interrogantes sobre la participación y la democracia en América Latina. Una preocupación común recorre el libro: cómo construir democracias más inclusivas, más participativas y más transparentes.

BIBLIOGRAFÍA

ARDITI, Benjamín. 2009. “Argumentos acerca del giro a la izquierda en América Latina ¿Una política post-liberal?”, *Ciências Sociais Unisinos* 45(3):232-246, septiembre/diciembre;

- http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/Publicacoes/ciencias_soc
- CALDERÓN, Fernando. 2012. “Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina”, *Revista CEPAL*, 107 (agosto); <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/47598/RVE107Calderon.pdf>
- CEPAL. 2012. “Panorama social de América Latina”; <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf>
- LAPOP. Cultura política de la democracia en Bolivia, 2012. “Hacia la igualdad de oportunidades”, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia/Bolivia-2012-Report.pdf>
- LEVITSKY, Steve y KENNETH, Robert (eds.). 2011. *The Resurgence of the Latin American Left*, The John Hopkins University Press.
- LISSIDINI, Alicia. 2013. “La política en movimiento. Estado, democracias y diversidades regionales”, ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013.
- LISSIDINI, Alicia *et al.* 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.
- LISSIDINI, Alicia y BLASINA, Eduardo. 2013. “Uruguay en la nueva agenda posmaterialista: ¿hacia una mayor autonomía y disfrute de la vida?”, <http://www.condistintosacentos.com/uruguay-en-la-nueva-agenda-posmaterialista-hacia-una-mayor-autonomia-y-disfrute-de-la-vida/>
- MASSUGER, Nina y WELP, Yanina. 2013. “Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador”, *Constitution-Making and Popular Participation*, Fernando Méndez and Jonathan Wheatley (eds.), UK, Ashgate.
- MONTECINOS, Egon. 2008. “El presupuesto participativo en Chile: diseño institucional y condiciones para su desarrollo”, en MASCAREÑO y MONTECINOS (coords.), *Democracia participativa vs. representación. Tensiones en América Latina*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela y Centro de Desarrollo Regional, Universidad de los Lagos, Chile, 2012.

- O'DONNELL, Guillermo. 1992. “¿Democracia delegativa?”, *Documento de Trabajo*, núm. 172, Kellog Institute, marzo, http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2011/10/O%C2%B4Donnell_Democracia-Delegativa.pdf
- PERUZZOTTI, Enrique. 2008. “La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación”, *Debates en Sociología*, núm. 33.
- SCHUMPETER, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Routledge.
- ZOVATTO, Daniel y TOMMASOLI, Massimo. 2013. “El debate sobre la calidad de la democracia en América Latina 35 años después del inicio de la tercera ola en la región”, *La calidad de las democracias en América Latina*, LUISS-IDEA Internacional.