

Las instituciones de participación ciudadana en América Latina

Yanina Welp
Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA)
University of Zurich.

Los mecanismos orientados a promover la participación ciudadana en la definición de asuntos de interés público más allá de la elección de representantes han incrementado su presencia en el escenario latinoamericano en términos cuantitativos y cualitativos. Esto es, el incremento se observa tanto en el número de países que los han utilizado y/o incorporado a sus marcos normativos, como en la misma variedad de instituciones introducidas (Lissidini et al/2014). Esta es una primera evidencia que se presentará en los próximos párrafos. Pero antes de abordar este objetivo es preciso definir aquello de lo que estamos hablando.

Las definiciones de participación ciudadana presentes en la literatura son disímiles, reflejando posturas también disímiles en lo que refiere al ideal de democracia que se defiende [1]. Esto se evidencia al traducir el concepto “participación ciudadana” a instituciones capaces de canalizar dicha participación. Para algunos, cabría introducir mecanismos que permitan a los gobernantes obtener información sobre las preferencias y necesidades del público (consagrando instituciones consultivas), esperando inducir a los representantes a responder a esas preferencias y necesidades, lo que derivaría en un aumento de la satisfacción ciudadana y la legitimidad del sistema.

Para otros, de forma complementaria, la participación fortalece la educación cívica y la formación de consensos (priorizando los mecanismos deliberativos). Finalmente, un tercer grupo de autores sostiene que la participación ciudadana debería otorgar poder a la sociedad civil en la toma directa de decisiones, lo que supone un nuevo modelo frente al de la clásica democracia representativa en que la participación se limitaba a la elección de representantes (Teorell 2006, Pateman 2012, Avritzer y Santos 2003).

Los mecanismos de participación regulados y/o puestos en práctica en América Latina en las últimas décadas dan cuenta de esta diversidad. Ocupándonos especial –aunque no exclusivamente– del plano normativo, en la siguiente sección analizaremos la introducción de mecanismos de democracia directa en las Constituciones latinoamericanas a nivel nacional y, a continuación, abordaremos la introducción de mecanismos de participación a nivel local, por la vía constitucional o por regulación subnacional. Finalmente concluiremos con unas reflexiones en torno a las tendencias observadas.

Los mecanismos de democracia directa a nivel nacional

Los mecanismos de democracia directa (MDD) se definen como aquellos que permiten a la ciudadanía la toma directa de decisiones directa a través del voto (en un proceso electoral regulado de forma semejante al de la elección de representantes). La literatura tiende a diferenciar entre los mismos según su origen: a) obligatorio o automático, esto es, cuando su convocatoria deriva de un requisito constitucional, por ejemplo para ratificar un acuerdo internacional o para ratificar reformas constitucionales; b) convocado “desde arriba” o referéndum de autoridades (por el poder ejecutivo o el legislativo), con amplias diferencias entre países en torno a los temas y procedimientos susceptibles

de ser sometidos a consulta y c) convocado “desde abajo”, por reunión de firmas, ya sea para promover una reforma constitucional (iniciativa constitucional), proponer leyes (iniciativa legislativa), derogarlas (referéndum abrogativo) o remover autoridades electas (revocatoria de mandato).

Los resultados pueden ser vinculantes o consultivos (Altman 2010, Lissidini 2011, Welp y Serdült 2009). Esta clasificación analítica corresponde a los atributos de los referendos, mientras las denominaciones utilizadas en cada país difieren (por ejemplo en Ecuador se denomina consulta popular o en Uruguay plebiscito a algunas de las categorías de referendos mencionadas más arriba).

La activación de referendos no es una novedad en América Latina, como tampoco es una particularidad de regímenes democráticos. Durante el siglo XX, varios países de la región convocaron referendos, tanto durante gobiernos autoritarios (Bolivia 1931; Paraguay 1940; Chile 1978, 1980; Uruguay 1980), como en democracias con dudosas credenciales (Perú 1993, Uruguay 1942), en democracias frágiles (Brasil 1963) y en democracias consolidadas o en consolidación (Argentina 1984, Uruguay en numerosas ocasiones) (Welp 2010). La novedad deriva más que de las activaciones (aunque sí ha habido un incremento en la cantidad de consultas) de la regulación de los MDD.

La mayoría de los referendos convocados antes de la década de 1990 e incluso varios de los convocados posteriormente, se produjeron a pesar de no existir marcos regulatorios para dichas activaciones. Claro que hay excepciones –en Uruguay y Venezuela el referéndum había sido introducido en las Constituciones de 1934 y 1967, respectivamente. Sin embargo, en estos casos, los ciudadanos no podían activar MDD “desde abajo”.

En 1970, un único país de América Latina regulaba la activación de MDD por parte de la ciudadanía, vía reunión de firmas, entre otros requisitos (Uruguay, Constitución de 1967). En 2015, de 18 países analizados, solo 9 incluyen estos mecanismos, en una ola iniciada con la Constitución colombiana de 1991. De manera semejante, en la actualidad, 11 países regulan el referendo obligatorio, principalmente para ratificar cambios constitucionales. Sólo unos pocos países no permiten a las autoridades (Presidente o Congreso) llamar a consulta (El Salvador, Panamá, Paraguay y Perú) (ver Tabla).

Tabla N° I
MDD regulados a nivel nacional (18 países de América Latina, 2014)

País	Año de la introducción o ampliación de MDD	Activación del mecanismo		
		Obligatoria	Por las autoridades (“desde arriba”)	Por reunión de firmas (“desde abajo”)
Argentina	Constitución de 1994	No	Sí	No
Bolivia	Constitución de 2009	Sí	Sí	Sí
Brasil	Constitución de 1988	No	Sí	No
Chile	Constitución de 1980	No	Sí	No
Colombia	Constitución de 1991	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Constitución de 2002	Sí	Sí	Sí
Ecuador	Constitución de 2008	No	Sí	Sí
El Salvador	Constitución de 1982	Sí	No	No
Guatemala	Constitución de 1993	Sí	Sí	No
Honduras	Reforma 2004 (Const. 1982)	No	Sí	No
México	Reforma 2014 (Const. 1917)	No	Sí	Sí
Nicaragua	Ley 2000	No	Sí	Sí
Panamá	Constitución de 1972	Sí	No	No

Yanina Welp. Las Instituciones de Participación Ciudadana en América Latina (1978-2015).

Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), ni la de las instituciones colaboradoras.

Paraguay	Constitución de 1992	Sí	Si	No
Perú	Constitución de 1993	Sí	No	Sí
República Dominicana	Constitución de 2010	Sí	No	No
Uruguay	Constitución de 1967	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Constitución de 1999	Sí	Sí	Sí
Total		11	14	9

Fuente: elaboración propia

La clasificación oculta unas cuantas diferencias que deben ser mencionadas. Por ejemplo, el referendo obligatorio en Chile (art. 117) puede activarse exclusivamente para sortear bloqueos entre el Presidente y el Congreso ("El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República. Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito").

En El Salvador, el referendo obligatorio sólo corresponde cuando se trate de acuerdos de integración centroamericana (art. 89), lo que limita ampliamente sus alcances. En Uruguay, el referéndum de autoridades excluye al presidente, ya que únicamente los miembros del Congreso pueden convocar un plebiscito, otorgando una peculiaridad al sistema uruguayo en el marco regional (ya que el poder recae mayoritariamente en la ciudadanía). En Perú, aunque el referendo es obligatorio para ratificar reformas constitucionales, dicha obligatoriedad se puede sortear si el congreso aprueba la reforma en dos períodos consecutivos. Estas diferencias son centrales para comprender el papel asignado a un MDD en un marco determinado, aunque en sí mismas no determinan los resultados.

Considerando los llamados a referendo en la historia latinoamericana -convocados en numerosas ocasiones, habiendo o no provisiones legales a tal efecto- el cambio más relevante parece derivar de la introducción de mecanismos obligatorios y de activación mediante la recolección de firmas. Sin suponer que las instituciones determinan o garantizan unos resultados, puede sugerirse que mientras existan unas garantías democráticas, estos mecanismos podrían contribuir a incrementar la legitimidad de las decisiones tomadas y/o a impedir un excesivo distanciamiento entre las preferencias de los votantes y las actuaciones de los representantes.

Las instituciones de participación local

En cuanto a las instituciones participativas a nivel local, el mapa es aún más complejo debido a varias razones que incluyen la influencia del sistema (federal o unitario) sobre los marcos normativos y la convivencia en el nivel local de instituciones participativas muy institucionalizadas con otras que funcionan de forma errática, a menudo dependientes de la voluntad política del alcalde/sa de turno o de la demanda ciudadana.

La diversidad entre los casos es aún mayor que la observada en la regulación de MDD a nivel nacional. Las instituciones de participación incorporadas se han asociado a varios procesos observados en América Latina entre los que cabe destacar la renovación del discurso político de sectores de la izquierda que se incorporaron al juego democrático tras la transición a la democracia, y alcanzaron el gobierno municipal y los procesos de descentralización que otorgaron más poder y competencia a los

municipios (Ramírez y Welp 2011). En algunos casos, el estallido de crisis sociales, económicas y políticas obtuvo como respuesta la expansión de mecanismos de participación.

En algunos países, una variedad de mecanismos participativos ha sido introducida por vía constitucional para su uso a nivel local (Venezuela, Perú, Nicaragua, Ecuador, Bolivia o Colombia, entre otros). En países federales, provincias o estados y municipios adquieren competencias para regular sus mecanismos de participación (México y Argentina). Aunque el alcance de algunos mecanismos permite su implementación por fuera de Cartas Orgánicas y Constituciones, como es el caso de los presupuestos participativos en Chile. También hay casos en que instrumentos de participación que afectan al nivel local han sido regulados desde el nivel nacional y también desde el local (como en Brasil, con los consejos nacionales de salud como ejemplo del primer caso, y los presupuestos participativos como ejemplo del segundo).

La Tabla N° 2 es una muestra acotada de esta diversidad. La selección se basa en la relevancia adquirida por el dispositivo en el territorio descrito, sin pretensiones de exhaustividad.

Tabla N°2
Selección de cinco instituciones de participación ciudadana

Institución	País/Ciudad	Origen	Año de creación	Normas que la regulan	Tipo de participación
Concejos vecinales	Montevideo	Decreto del intendente municipal	1993	Decreto 26.019 de 1993, modificado (decretos 28.119 de 1998, 30.660 de 2004, 32.492 de 2008; 33.478 de 2010 y 33.908 de 2011).	Consultiva y deliberativa, órgano semirepresentativo
Revocatorio de mandato	Perú	Constitucional	1993	Ley 26300 de Derechos de Participación y Control Ciudadanos (mod en 2009)	Directa
Presupuesto participativo	Buenos Aires	Estatuto de la Ciudad, 1996	2001/2 Reformado en 2007 y 2009	Sin normativa específica. No se menciona en la Ley general de Comunas de 2005	Consultiva y deliberativa, con fases abiertas y fases de intervención semirepresentativa (elección de delegados)
Consejos Comunales	Venezuela	Ley	2006*	Ley de 2006 reformada en 2007 y 2009	Directa, con gestión de políticas
Silla Vacía	Ecuador	Constitucional	2008	Sancionadas en cada territorio	Representativa (deliberación y derecho a voto en el concejo local)

Fuente: Schneider y Welp 2013

* Son creados por la ley de los consejos comunales de 2006, reformando radicalmente los Consejos Locales de Participación Pública introducidos en la Constitución de 1999 y regulados por ley de 2002 luego reformada por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) en 2005. Los CC fueron nuevamente reformados por leyes aprobadas en 2007 y 2009.

Los concejos vecinales (CV, 1993 – 2013) fueron creados en Montevideo como resultado de la llegada del Frente Amplio al gobierno de la ciudad en 1989, promoviendo una agenda de descentralización participativa que condujo a la división de la ciudad en zonas, en las que se crearon

estructuras administrativas, ejecutivas (la Junta Vecinal) y ciudadanas (el CV). El CV es un organismo consultivo y deliberante de participación ciudadana, compuesto por miembros honorarios directamente elegidos por la ciudadanía (*Ferla et al/2012*). Una institución semejante existe por ejemplo en la Ciudad de Buenos Aires.

En Perú, la introducción de instituciones participativas resultó de la convocatoria a una Asamblea Constituyente por el presidente Alberto Fujimori (1990-1995, 1995-2000, julio a noviembre de 2000) y la posterior aprobación de una nueva Constitución que permitió superar el bloqueo internacional tras el cierre del Congreso en 1992 (el “autogolpe”). La revocatoria de mandato fue parte de este paquete y se ha convertido en la institución más utilizada a nivel local. Ésta es activada por la ciudadanía mediante la reunión de firmas y deriva en la confirmación o remoción de una autoridad electa a través del voto (*Tuesta Soldevilla 2014*). La revocatoria a nivel subnacional también ha sido regulada en Ecuador, Colombia, Venezuela, Bolivia y en algunas provincias argentinas y estados mexicanos (*Welp y Serdült 2014*).

El presupuesto participativo (PP) no puede faltar en el mapa de instituciones de participación latinoamericanas, siendo el más extendido y estudiado. En algunos países, la ley o Constitución nacional obliga a los municipios a convocarlos y regula su funcionamiento (Perú, Nicaragua) mientras en otros, los procesos son iniciados y regulados por el nivel local (de lo que son ejemplos experiencias como la de Porto Alegre en Brasil, Montevideo en Uruguay o Rosario en Argentina) (*Goldfrank 2006*). En Buenos Aires, su introducción se remonta a 1996, con la aprobación de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, las principales prácticas se registraron tras la crisis de 2001, aún cuando la puja interpartidaria ha limitado profundamente su alcance (*Schneider 2007*).

Los Consejos Comunales en Venezuela destacan por varios aspectos entre los que podemos mencionar las competencias atribuidas (pueden planificar y gestionar obras, contando con presupuesto) como por su relación directa con instituciones nacionales, lo que entre otras razones deriva en un debilitamiento del municipio (*Mascareño 2008*).

La Silla Vacía en Ecuador aparece como una controvertida institución de participación ciudadana introducida en la Constitución de 2008. La Constitución señala que “las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones” (Constitución de 2008, art. 101). La Silla Vacía otorga voz y voto a los “delegados ciudadanos” en las sesiones del Concejo Municipal, que coexiste o se contrapone al representante de los partidos o movimientos políticos a los concejos locales (concejales).

Las instituciones de participación (consejos vecinales, consejos comunales, encuentros ciudadanos, tribunales populares, comités de vigilancia, auditorías ciudadanas, consultas populares, entre muchos otros) presentan diversas características en cuanto a quién participa, cómo y cuándo (*Goldfrank 2011, Seele y Peruzzotti 2009, Cameron et al 2012, Welp y Whitehead 2011*). Respecto al quién, varía el sujeto habilitado para participar (ciudadanos y/u organizaciones, personas convocadas por las autoridades, entre otras) y el mecanismo por el que se establece esta participación (más o menos abierto, en función de los requisitos a cumplir).

El tipo de participación puede ser pasiva (limitada a recibir información), consultiva, deliberativa o decisoria, pudiéndose combinar más de una de estas modalidades. El origen o proceso de activación de la institución participativa varía según se encuentre altamente institucionalizado (regulado por normas locales o nacionales), según dependa de la decisión del gobierno o del órgano legislativo (con o sin marco normativo que lo reglamente) o según pueda ser convocado por la propia ciudadanía (en este caso, institucionalizado) (Schneider y Welp 2011).

Tendencias

Una tendencia clara observada es que los dispositivos orientados al fomento o canalización institucional de la participación ciudadana han llegado para quedarse (Pogrebinski 2013). La ciudadanía latinoamericana a nivel subnacional y nacional dispone de mayor cantidad y diversidad de mecanismos para intervenir en los asuntos de interés público y nada parece indicar que vaya a revertirse esa tendencia. Más bien lo opuesto, sólo por citar ejemplos recientes, las campañas electorales en Chile y Brasil pudieron en la agenda la posibilidad de ampliar este tipo de mecanismos en estos países.

Una segunda conclusión remite a la diversidad de instituciones reguladas, incluso cuando se trata de una misma institución (por ejemplo, un presupuesto participativo) las características adquiridas en términos de acceso y alcance o competencias atribuidas, entre otros, difieren considerablemente entre los casos. Finalmente, es indispensable subrayar que la regulación ofrece solo una cara de la moneda, mientras las prácticas y contextos en que estas se inscriben son indispensables para comprender las consecuencias de estos mecanismos para el fortalecimiento de la democracia.

[1] En este texto se prefiere no utilizar la noción de participación política no electoral, ya que muchas instituciones participativas implican la organización de comicios.

Referencias Bibliográficas

- Altman, David. 2010. "Plebiscito, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?" *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 18, N° 35, pp.9-34.
- Avritzer, Leonardo y Boaventura de Sousa Santos. 2003. "Para ampliar el canon democrático". *Eurozine*.
- Cameron, Maxwell A. et. al. eds. 2012. *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America. Voice and Consequence*. New York: Palgrave Macmillan.
- Fera, Paula et. al. 2012. *Descentralización y Participación democrática en Montevideo. Los Concejos Vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana*. Montevideo: Defensora del Vecino.
- Goldfrank, Benjamin. 2011. *Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization, and the Left*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N° 2, pp. 3-28.
- Lissidini, Alicia et. al. comp. 2014. *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Lissidini, Alicia. 2011. *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Mascareño, Carlos. 2008. "Descentralización y democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio". *Working Paper*, N° 23. Latin American Studies Center. University of Maryland, College Park.
- Pateman, Carole. 2012. "Participatory Democracy Revisited". *Perspectives on Politics*, Vol. 10, pp. 7-19.
- Pogrebinski, Thamy. 2013. *El giro pragmático de la democracia en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Ramírez, Franklin y Yanina Welp. 2011. "Presentación del dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 40, pp. 11-20.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp. 2011. "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 40, pp. 21-39.
- Schneider, Cecilia. 2007. *La participación ciudadana en el gobierno de BUENOS AIRES (1996-2004): El contexto político como explicación*. Barcelona: Fundación CIDBOB.
- Selee, Andrew y Enrique Peruzzotti. 2009. *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Teorell, Jan. 2006. "Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda". *European Journal of Political Research*, Vol. 45, pp. 787-810.
- Tuesta, Fernando ed. 2014. *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Welp, Yanina y Uwe SERDÜLT coords. 2014. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador, Instituto de la Democracia.
- Welp, Yanina. 2010. "El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder". Nueva Sociedad, N° 228, pp.26-42.
- Welp, Yanina y Uwe Serdült coord. 2009. *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo