

## Presentación

La literatura reciente sobre la democracia y sus transformaciones en el mundo actual ha puesto de presente el tránsito del modelo clásico de democracia representativa –o modelo “hegemónico”, como lo llaman Santos y Avritzer<sup>1</sup>– hacia el modelo de democracia participativa. Las razones de ese tránsito tienen que ver con las dificultades que experimenta el esquema liberal para ser incluyente y permitir a todos los integrantes de la comunidad política el ejercicio pleno de sus derechos. Entre tales dificultades se encuentran la baja representatividad de los mecanismos de intermediación política, los cuales han perdido su identidad ideológica y la confianza ciudadana; la dificultad de los cuerpos de representación política para expresar la variopinta gama de intereses que circulan en la sociedad, dejando por fuera minorías cuyas demandas y aspiraciones se ven cada vez menos reflejadas en las decisiones públicas; la ausencia de mecanismos efectivos para que la ciudadanía ejerza control sobre el desempeño de sus representantes; y, finalmente, la tendencia cada vez más notoria de los ciudadanos a alejarse de los asuntos públicos y a asumirse como simples beneficiarios de la acción estatal, sin que ello represente el ejercicio de mínimas responsabilidades públicas, incluido el voto.

---

<sup>1</sup> Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo. (2002), “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, en Boaventura de Sousa Santos (org.). *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, Río de Janeiro, pp. 39-82.

La comprobación de estas dificultades y su efecto negativo sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas, especialmente los cuerpos de representación, ha puesto de presente la necesidad de superar el esquema clásico liberal y diseñar nuevos dispositivos de representación y de incidencia directa de los ciudadanos y las ciudadanas en la deliberación y en la toma de decisiones. Tales dispositivos son entendidos hoy como parte de un modelo “contrahegemónico” de democracia, que otorga un alto valor a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, bien sea directamente (consultas vinculantes, referendos, iniciativa popular legislativa, cabildos abiertos, plebiscitos, revocatoria del mandato, etc.), bien a través de espacios de representación que agencian intereses específicos y que pueden tener grados diferentes de incidencia en las decisiones colectivas.

Los modelos de democracia participativa —aquí es necesario hablar en plural— pretenden que la ciudadanía de baja intensidad sea sustituida por un concepto y una práctica de ciudadanía activa e incluyente: activa, en el sentido de una mayor proyección de las personas y los grupos hacia el escenario público, como sujetos de derechos y, por tanto, como sujetos políticos; incluyente, en tanto se busca que la noción de ciudadano abstracto no se convierta en óbice para el reconocimiento de la diversidad socio- económica y cultural de la población y para la consecuente implantación de mecanismos de decisión que la tengan en cuenta, sin negar el principio de la igualdad formal ante la ley.

Esos dos elementos (ejercicio de la ciudadanía activa e inclusión) le otorgan una importancia de primer orden a lo público, entendido como escenario de visibilidad de actores, de encuentro para la confrontación de pareceres e intereses, de construcción de reglas de juego colectivas y de producción de acuerdos sobre asuntos de interés común.

Este debate no es ajeno a América Latina, a pesar de su creciente heterogeneidad como continente y de la especificidad de los procesos de democratización en cada uno de los países. Más aún, muchos de los síntomas de deterioro mostrados por los sistemas representativos clásicos en el primer mundo se

observan con mayor nitidez e intensidad en la mayoría de nuestros países, en razón de las circunstancias propias en las que surgió y se fue configurando el Estado Nacional, así como del peso que tuvieron –y siguen teniendo– el clientelismo, las formas autoritarias de relación entre el Estado y la sociedad, y las diversas formas de caudillismo y mesianismo, hoy campantes en varios de nuestros países.

Con rasgos diferentes e intensidades diversas, la realidad política en América Latina encaja perfectamente en el diagnóstico de la crisis del modelo clásico liberal de democracia representativa: fragilidad en la mayoría de los países de los partidos y movimientos políticos en cuanto a su capacidad de convocar, representar y deliberar; alejamiento de la gente de los sistemas de representación política y desconfianza en las instituciones que la encarnan; distanciamiento progresivo de una proporción creciente de ciudadanos de los asuntos públicos y consolidación de una imagen negativa del “mundo de la política” como el mundo que simboliza el mal, la corrupción, la búsqueda de beneficios personales o de grupo, etc.; vinculación de la llamada clase política a intereses particulares, especialmente económicos, que la alejan cada vez más de su base social y la llevan a privilegiar tales intereses por encima del bien común; en fin, sectores de la población –especialmente minorías étnicas, sexuales o etarias– que no cuentan con representación política y que deben acudir a otras formas de inserción en la vida pública, contrarias a los parámetros democráticos, para ser escuchados y tenidos en cuenta en las decisiones.

Estas circunstancias permiten entender –así sea parcialmente– los resultados harto conocidos del estudio sobre la democracia en América Latina, realizado por el Pnud, según el cual la valoración de la democracia como sistema ideal de organización de la vida política en nuestro continente ha caído a su nivel más bajo, perdiendo legitimidad incluso ante formas caudillistas y autoritarias, las cuales muestran mayor eficacia en la solución de demandas económicas de la población.

En contraste –y como elemento revelador de la complejidad de nuestras realidades– al tiempo que los sistemas representativos se deterioran y pierden cre-

dibilidad, se ha venido desarrollando en las dos últimas décadas una serie de experiencias participativas —muchas de ellas ligadas a los procesos de descentralización y de reforma del Estado— que indican la intención y la necesidad de diversos segmentos de la población de hacerse visibles en el escenario público, de intervenir en la discusión de las grandes apuestas locales y nacionales —hoy estrechamente vinculadas al mundo globalizado— e, incluso, de incidir directamente en las decisiones que los afectan. Experiencias como los presupuestos participativos, las mesas de concertación de políticas públicas, los ejercicios de planeación participativa, las constituyentes por la paz, la formulación participativa de políticas públicas, los consejos locales participativos y los espacios públicos de deliberación y concertación local señalan una nueva corriente de actuación política en el continente y constituyen, a la vez, un reto académico y político hacia la reconstrucción de la democracia, o, como señala Boaventura de Sousa Santos, para democratizar la democracia.

No todas estas experiencias han sido exitosas, ni siquiera todas pueden ser calificadas como herramientas para la renovación de la democracia en nuestros países. Algunas, incluso, siguen dominadas por lógicas no democráticas (autoritarismo y clientelismo, por ejemplo), pero son crecientes en cantidad y calidad las que muestran nuevos liderazgos, nuevas prácticas y nuevos sentidos del ejercicio de la ciudadanía. En medio de limitaciones y dificultades ya reconocidas, estas prácticas han dado un nuevo aire al ejercicio de la política y por lo menos plantean interrogantes acerca de los caminos más acertados para fortalecer la democracia en la región.

Como señalan Dagnino, Olvera y Panfichi<sup>2</sup>, la democracia como muchos otros conceptos y realidades siguen siendo un campo de disputa entre diversos proyectos políticos. En efecto, las prácticas participativas no son por definición factores de democratización de la democracia. Su nacimiento y desarrollo no pueden ser entendidos sino como parte de una lucha entre diversos proyectos

---

<sup>2</sup> Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, 2006, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

políticos por imponer sentidos y orientar la acción colectiva. Dagnino, Olvera y Panfichi se refieren a tres proyectos dominantes –no únicos– que denominan autoritario, neoliberal y participativo. Cada uno de ellos maneja su propia noción de participación, lo que en ocasiones lleva a confusiones teóricas y políticas, en el sentido de que se producen “confluencias perversas”, como las llama Dagnino, en las que no se garantiza necesariamente el papel democratizador de las prácticas participativas.

Lo cierto es que estas últimas se han multiplicado en años recientes, dando lugar a una amplia gama de experiencias que comienzan a tener efectos no sólo desde el punto de vista de la organización y la movilización social, sino de la apertura de los gobiernos a la voz ciudadana e, incluso, de los impactos sobre las condiciones de vida de la gente en su territorio. No puede olvidarse que la participación es en esencia un medio para el logro de objetivos sociales y políticos y que ese atributo no puede ser dejado de lado en el análisis de las prácticas participativas.

La Revista *Controversia* ha querido en el número 191 recoger esta discusión y realizar un balance inicial de la experiencia participativa en América Latina, tomando en cuenta el doble plano de los discursos y de las prácticas concretas. Los artículos incluidos en la sección principal de la Revista intentan dar respuesta a interrogantes relacionados con los discursos dominantes y los entornos políticos de la participación, el tipo de actores que intervienen, las relaciones que tejen entre ellos, el ejercicio de liderazgo social, las relaciones con los agentes políticos, los nexos con el territorio y la cultura, las motivaciones de los actores, sus recursos y capacidades, los escenarios en los cuales se desenvuelven las prácticas participativas y el papel que éstas últimas han jugado en la transformación de prácticas tradicionales (clientelismo, autoritarismo, mesianismo, etc.) y en la consolidación de un proyecto democrático alternativo.

La sección se abre con el artículo de Silvio Caccia Bava, quien, basado en un estudio de Alop realizado en 17 países latinoamericanos, muestra el contexto

político en el que transcurre la transformación de la democracia en el continente, caracterizado por un extenso mapa de movilizaciones y resistencias que se enfrentan a las políticas neoliberales y han puesto en jaque en algunos países a las élites tradicionales de poder. Según él, se abre un período de invención democrática y de búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo, en el que las movilizaciones contra la firma de tratados de libre comercio con los Estados Unidos, contra la presencia predatoria de multinacionales en la región, por la nacionalización de los recursos naturales y por una mejor calidad de la educación y la salud constituyen el signo más promisorio de la apertura de una nueva fase en la reconstrucción democrática de nuestros países.

El optimismo de Silvio Caccia Bava aparece bastante matizado en el trabajo escrito por Alberto Olvera sobre la participación ciudadana en México. Para Olvera es escasa la experiencia en ese campo, en razón del carácter inclusivo y corporativo del régimen de la Revolución Mexicana, que logró crear mecanismos de relación con la sociedad que permitieron el manejo del conflicto social de una manera políticamente efectiva para la estabilidad del régimen. Ese rasgo no se ha modificado en la fase de transición, aunque se ha incorporado un criterio de pluralismo político previamente inexistente. La ausencia de iniciativas culturales innovadoras en el campo político —señala Olvera— y/o la subordinación de las pocas existentes a los intereses y proyectos de las élites partidarias en la fase post-transicional explica la continua debilidad del proyecto democrático-participativo en México.

El trabajo sobre la participación en Ciudad de México, de Lucía Álvarez, realiza una lectura diferente a la de Olvera. Ella presenta una reflexión en torno a las prácticas participativas ciudadanas que han tenido lugar en Ciudad de México en el cambio de siglo, a través de espacios institucionales y no institucionales. Según Álvarez, esas prácticas muestran logros y limitaciones, pero aparecen en el escenario de la ciudad como un potencial para la construcción de democracia. Un análisis parecido, aunque basado en un enfoque diferente al de Álvarez, realiza Corina Echavarría sobre la participación en Córdoba (Argentina). Mediante un análisis de los Centros Vecinales de la ciudad, Echa-

varría examina la experiencia de los ciudadanos como portadores de una voz y capaces de definir apuestas que trascienden los espacios institucionales creados por la norma. Esa acción ha permitido la emergencia de nuevos espacios, sujetos a tensiones y contradicciones propias de la construcción democrática, que de todos modos se revelan como dinámicas de alto potencial democrático.

La transición de lo institucional a lo no-institucional es el objeto de análisis de Andrés Hernández en su artículo sobre la democracia participativa en Bogotá en la última década. Según el autor, los años noventa se caracterizan por una doble dinámica de emergencia y crisis del modelo de democracia participativa basado en una amplia oferta institucional de espacios de participación ciudadana en la administración pública. Dicha oferta ha entrado en crisis de legitimidad y efectividad, pues no ha cumplido con sus objetivos de reducir desigualdades políticas, ampliar la representación social y mejorar la eficiencia de la gestión pública en la ciudad. Señala Hernández que en forma paralela se ha venido desarrollando una nueva ola de movilización ciudadana y de acción colectiva que revive la democracia participativa desde la sociedad civil. Esa ola ha servido para generar un contrapeso ciudadano a los poderes institucionales, ha fortalecido el control social, ha generado espacios y momentos de disputa, confrontación y/o diálogo efectivo en torno a las políticas urbanas y al modelo de ciudad, y ha permitido avanzar hacia la consolidación de una ciudad plural y diversa. Sin embargo, esta nueva expresión de la democracia participativa es un modelo aún en formación y, por ende, débil aun, con enormes riesgos y desafíos.

El artículo de Fabio Velásquez, Esperanza González y Clara Rocío Rodríguez, plantea una temática no abordada de manera sistemática hasta el presente en Colombia, a saber, las relaciones entre representación política y participación ciudadana en el contexto de conflicto armado. Los autores enuncian las hipótesis que han sido formuladas sobre el tema en otras latitudes y contextos, y proponen la suya a partir del análisis de la experiencia participativa en tres municipios del país en los que los actores armados han tenido una incidencia directa en la gestión pública. Muestran cómo se ha configurado en esos muni-

cipios un orden social y político autoritario, que se corresponde con el cierre de espacios para la participación ciudadana. En ese contexto, se plantea que la representación política ha copado el espacio de lo público, aunque en un contexto de restricción de libertades y de la competencia política, impidiendo que las prácticas participativas contribuyan a la formación de decisiones colectivas. Lo que se advierte es un proceso de cooptación política del liderazgo social y de debilitamiento de las prácticas participativas, profundizado por la presencia de los actores armados, quienes, a través de la amenaza y la intimidación, han desestimulado la inserción de la ciudadanía en el escenario público.

El artículo de David Recondo, quien propone una interesante comparación sobre los dispositivos y las prácticas participativas en regiones indígenas de México y Colombia, en los años noventa. Según Recondo, la descentralización promovida en ambos países sigue pautas similares y los dispositivos participativos son percibidos como condiciones para el desarrollo sustentable. En ambos casos, señala el autor, las tradiciones de organización comunitaria son reconocidas como formas válidas de gobernanza local. Ello induce algunas contradicciones inevitables: la búsqueda de una administración pública más eficiente conduce a los gobiernos nacionales a imponer dispositivos institucionales estandarizados que reducen significativamente la autonomía de los ciudadanos y las autoridades locales. Pero aún así, las normas impuestas por el Estado central y las agencias multilaterales de cooperación acaban induciendo formas originales e imprevistas de apropiación y reinención a nivel local.

Dos parecen ser los temas recurrentes en los artículos que hacen parte del dossier principal de este número de *Controversia*: de un lado, los avatares de la democracia en la región y las tendencias, en algunos casos de signo contrario, que caracterizan la evolución de los sistemas y los regímenes políticos en los diferentes países. De otro, la disyuntiva cada vez más evidente entre las formas institucionales y no institucionales de participación, basada la primera en una oferta institucional tan amplia como estandarizada, y la segunda en una dinámica de las organizaciones y los movimientos sociales que parecen abrir una nueva ventana de oportunidad a la democratización de las decisiones públicas,



especialmente en el ámbito local. Las tensiones y complementariedades entre ambos caminos muestran la riqueza de la democracia participativa, a la vez que sus limitaciones y retos para los años venideros.

Este número incluye un artículo adicional sobre la cuestión de las tarifas del servicio de agua potable y su incidencia en la pobreza, de Luis Diego Vélez. El trabajo muestra que el nivel de pobreza es muy sensible al precio de los servicios públicos domiciliarios, entre ellos el agua, y atribuye a las fallas de inclusión y exclusión de los subsidios parte del grueso número de personas que hoy están por debajo de la línea de pobreza, aunque esa no puede ser señalada como la única causa. Teniendo en cuenta la importancia de las empresas de servicios públicos en la economía, el artículo plantea que los gobiernos tienen la obligación de resolver parte del difícil problema de equidad a través de las tarifas, sin dejar de garantizar la sostenibilidad económica de los proveedores del recurso.

La revista cierra con una reseña del libro *Las elecciones de la prensa. Agenda informativa y calidad periodística*, de Camilo Andrés Tamayo, Andrés Medina Valencia y Álvaro Sierra (Bogotá, Cinep/Medios para la Paz/Centro de Solidaridad de la Federación Internacional de Periodistas), elaborada por Rodolfo Andrés Hernández.

La Revista *Controversia* fue presentada al Primer Concurso “Fondo de apoyo a las revistas de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe Juan Carlos Portantiero”, organizado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clasco), y recibió, en marzo de este año, una mención honorífica. Queremos compartir este reconocimiento con nuestros lectores.

**FABIO E. VELÁSQUEZ C.**  
**Editor Especial del Número 191 - Revista Controversia**  
**Bogotá, diciembre de 2008**