

Democracia participativa: procedimientos constitucionales en el federalismo y su viabilidad real

Gisela Zingaretti¹

"Cuando hace doscientos años los países americanos emprendieron la gesta emancipadora, lo hicieron guiados por el ejemplo de las revoluciones norteamericana y francesa y sus idearios. Y una vez alcanzada la independencia, al momento de adoptar sus textos supremos, también siguiendo el modelo nortatlántico, optaron por una democracia exclusivamente representativa. El Cono Sur del continente no fue la excepción a esta regla casi universal. Sin embargo, durante el siglo XX, primero Uruguay, luego Chile y finalmente Argentina, se inscribirán en la tendencia general de adoptar mecanismos semidirectos como medio para complementar y mejorar la democracia indirecta". Dos siglos de vida independiente en el Cono Sur ¿de la democracia representativa a la democracia participativa? ²

I. Marco teórico:

I.1. La dos hitos más recientes de la teoría de la democracia -la teoría de la elección social y las teorías deliberativas de la legitimidad- se contradicen en muchos aspectos profundos e importantes; pero existe, no obstante, una convergencia asombrosa entre los dos: y es que ambos niegan que las decisiones políticas puedan estar sujetos a parámetros normativos previos. Así como la teoría de la elección social apela a parámetros puramente procedimentales para la agregación de las preferencias o elecciones individuales, la teoría deliberativa de la democracia reivindica el empleo exclusivo de parámetros procedimentales para el uso público de la razón. Habermas lidera esta segunda línea de pensamiento.

La cuestión sin embargo para Estlund consisten en saber si los valores puramente procedimentales pueden justificar una teoría normativa de la política que fomente la admiración hacia una política que sea -tras una meditación cuidadosa- digna de admiración. En particular estos teóricos suelen recomendar formas políticas democráticas fundadas sobre esa base puramente procedimental. Ahora esta estrategia es cuestionada por el autor alegando que no existe ninguna distinción adecuada entre valores puramente procedimentales por un lado y los valores sustantivos por otro, que pueda explicar desde una base puramente procedimental por que los resultados políticos deben responder a los intereses, valores o elecciones de los ciudadanos. Recordemos que la incomodidad que nos guía es la naturaleza supuestamente despótica de la verdad política. Este sentimiento de incomodidad es la versión política de una preocupación que puede aparecer en general cuando nos preguntamos sobre la existencia de parámetros o pautas morales. Si estamos moralmente sometidos a parámetros externos a nuestra voluntad, entonces no estaríamos sometidos en vez de ser libres? En su disertación doctoral; Rawls cuestionó la apelación a "entidades superiores" como Dios, el Estado, el curso de la naturaleza, el realismo ético, la esencia o naturaleza humana y el verdadero yo, como fuentes de autoridad moral. En cualquier caso en el pensamiento rawlsiano los principios de justicia limitan normativamente las decisiones políticas, mientras que para sus contendientes eso solo basta para que aparezca el miedo a la naturaleza despótica de la verdad.

Aun cuando existan parámetros sustantivos verdaderos que permitan discernir entre las mejores y peores decisiones, todavía puede haber un criterio de aceptabilidad general, también verdadero, que reclame poner en paréntesis sus parámetros sustantivos verdaderos. Aun así los parámetros sustantivos que cumplan o logren satisfacer el criterio de aceptabilidad general tenderán, de algún modo, a disciplinar los procedimientos políticos³.

I.2. Uno de los objetivos del autor que seguimos en este punto, es "desmontar el antiguo postulado que dice que los que más saben tienen derecho a gobernar y ser obedecidos". Su concepción de la democracia es la de un sistema en el que todos los sujetos adultos tienen la misma posibilidad de influir en el resultado de una decisión. Y

1 Magister en Derecho Administrativo por la Universidad Austral, Doctoranda de la UCA, Docente e Investigadora dedicación semiexclusiva de la Universidad Católica de Santa Fe en Derecho Constitucional y Público Provincial y Municipal. Vicepresidenta del Instituto de Derecho Constitucional del Colegio de Abogados de Santa Fe.

2 CENICACELAYA, María de la Nieves, UNLP 2009-2010,244. Esta autora inspira con sus escritos el presente trabajo.

3 ESTLUND, David, La autoridad democrática. los fundamentos de las decisiones políticas legítimas, Siglo XXI, Buenos Aires, 2011, pág. 79.

en el interior de ese sistema coloca como una clave de funcionamiento a la deliberación pública. La democracia deliberativa, entonces, otorga una importancia central a “la discusión pública sobre los méritos sustanciales de las distintas alternativas de decisión política”.

Dicho de otra manera, la democracia es el único sistema que nos garantiza que ante cualquier decisión que haya que tomar se propongan distintas soluciones. El debate público de todas esas soluciones posibles suministrará a cada ciudadano los elementos necesarios para inclinarse a favor de una de ellas.

La tecnocracia, por el contrario, sostiene que el problema tiene una sola solución y que no es otra que la indicada por los que saben, los especialistas, así que no hay nada que debatir ni consultar. De modo que es una nueva manera de instalar la doctrina del pensamiento único; no hay opciones frente a la receta del que sabe⁴.

Pero además, como señala Estlund, “la democracia implica relaciones de autoridad en las que algunos mandan sobre otros”; por eso mismo, el sistema democrático se asegura de que esa relación de autoridad pueda favorecer a cualquier actor político y pueda cambiar en cada elección.

La tecnocracia, en cambio, viola ese principio en tanto sólo le concede la posibilidad de mandar a esa élite a la que se señala como la poseedora del saber.

Por todo ello, debemos estar muy atentos: la tecnocracia, como respuesta a la crisis económica y a las demandas ciudadanas que crecen junto con ella, significa menos –y no más– democracia. No es difícil imaginar que esta opción puede provocar un desmadre social y político.

Ahora bien, Estlund entiende que la clave en la imperiosa necesidad de contar con personas comprometidas con el deber de obedecer y respetar el sistema público.

Y aquí resulta interesante el paralelismo que realiza entre el juicio por jurados, mecanismos que supone una participación directa del pueblo en la toma de decisiones, y la democracia.

Sostiene que todos los elementos esenciales del argumento que justifica la autoridad del juicio por jurados están presentes en el sistema democrático de gobierno. Primero, ningún punto de vista calificado puede negar que resulte valioso contar con leyes y políticas públicas sustancialmente justas. Segundo, al igual que un jurado, un procedimiento democrático adecuado es (o puede ser) demográficamente neutral, lo cual bloquea cualquier objeción calificada que alegue comparaciones odiosas entre los más y menos inteligentes. Tercero, un procedimiento democrático involucra a muchos ciudadanos que razonan juntos, lo cual potencia los beneficios epistémicos que cada uno puede aportar, promoviendo de una manera decisiones sustantivamente más justas que un procedimiento regido al azar. Y cuarto, tiene la convicción de que no existe ningún procedimiento no democrático que sirva mejor a la justicia sustantiva y que a la vez sea aceptable por todas las perspectivas calificadas.

II. Los procedimientos sustantivos garantizan valores democráticos como la participación en la toma de decisiones públicas?

El hecho de que existan algunas reglas que definen, de un modo u otro, la organización del poder y la relación entre el Estado y los ciudadanos, sumado a que estas normas no se encuentran sujetas a los procesos legislativos normales, pueden proveerle al ciudadano de garantías básicas contra los posibles caprichos del gobierno.

El sentido más robusto del constitucionalismo requiere de estructuras específicas de procedimiento y contenido de las leyes que regulan la vida pública. Estas son las que definen a la democracia liberal y parecen nacer de la combinación de dos ideales. Por un lado el ideal de un proceso político participativo en el cual todos los afectados por las decisiones políticas tienen igual derecho a expresar su opinión en el proceso de formación de esas decisiones, tal como punto de partida Estlund lo sostenía en su libro. En segundo lugar, se encuentra el ideal del gobierno limitado en el cual incluso la mayoría no puede afectar los intereses individuales.

4 "No debería haber temas tan complejos como para que un ciudadano no pueda entenderlos y opinar. Las decisiones técnicas se justifican con argumentos políticos, que tienen que ver con la conveniencia de una decisión para una comunidad en un momento. Los expertos tienen que ser capaces de dar razones en público sobre las decisiones técnicas que defienden. Los mecanismos de democracia directa son simplificadores de argumentos, pero si hay buenos debates antes es posible someter a consulta popular un tema que afecta a toda la comunidad", afirma Annunziata. Citado por GARGARELLA, Roberto, Se puede equivocar el pueblo?, <http://www.lanacion.com.ar/1920582-nota-de-tapase-puede-equivocar-el-pueblocuatro-consultas> tomado el 24.06.16.

De modo más específico Nino⁵ plantea que hay razones para suponer, en principio, que cuando más se robustece la sección constitucional de los derechos, más se reduce el espacio libre para la decisión democrática.

Una variante algo más sofisticada del argumento anterior podría partir del reconocimiento de que existen relaciones entre ambas secciones de la Constitución. Para decirlo de un modo más preciso, lo que estaría en juego sería un vínculo de relativa indiferencia entre una y otra sección constitucionales.

Existe una versión más interesante, habitual y más polémica de los argumentos anteriores, que ha aparecido en Latinoamérica. Esta nueva versión, asume la existencia de vínculos entre las distintas secciones de la Constitución; pero a la vez niega, que dichos vínculos sean de relativa indiferencia. Lo que encontramos es una relación de compensación entre una y otra parte de la estructura constitucional.

Son numerosos los ejemplos que uno encuentra en la región para ilustrar las dificultades que surgen a partir de Constituciones que, por un lado, buscan maximizar los derechos y proponen mecanismos generosos de participación popular, mientras mantienen, al mismo tiempo, organizaciones políticas fuertemente centralizadas y verticalizadas.

Vamos a examinar, en primer lugar, una de las tensiones más notables: las que aparecieran entre la vocación participativa declarada por algunas de las nuevas Constituciones, y el presidencialismo que, al mismo tiempo, ellas mantenían o reforzaban.

El caso de Ecuador resulta, particularmente interesante. Aunque su última reforma fue realizada en el período dominado por la oleada anti-presidencialista, la Constitución no dirigió sus principales esfuerzos a limitar o atemperar los poderes presidenciales- más bien lo contrario⁶. No sólo no reduce el excesivo poder presidencial consagrado en la Carta de 1998, sino que lo aumenta y disminuye facultades de la legislatura. El presidente ha ganado facultades legislativas que ya no derivan de la delegación del legislador, o que antes pertenecían a ambos poderes. Para algunos, estas facultades adicionales concedidas al Presidente pueden verse compensadas por una serie de controles e instituciones alternativas. Se encuentra la capacidad de la Asamblea Legislativa de pedir la caída del Ejecutivo. Por otro lado, vemos una cantidad de mecanismos participativos. De modo también notable, la Constitución ecuatoriana pretende desafiar la tradicional organización tripartita de poderes, incluyendo una cuarta función del Estado, cual es la de la transparencia y control social. A través de esta instancia, se coordina a todos los organismos de control, y se promueven formas diversas de la participación popular.

En efecto, en el contexto de un mantenimiento o reforzamiento de amplios poderes presidenciales, todas las cláusulas participativas que se quisieran agregar a la Constitución iban a entrar en crisis, o verse bajo constante amenaza. Ambos lados de la Constitución no peleaban una batalla entre iguales, sino una en donde el fuerte poder ya establecido, y en ejercicio, corría con una extraordinaria ventaja. Fue el propio Presidente de la República quien puso límites a la participación popular, desalentando la organización ciudadana que la Constitución alentaba o directamente vetando las iniciativas legislativas destinadas a poner en marcha los institutos creados en los debates de Montecristi. La práctica presidencial que siguió al dictado de la Constitución, no ayudó a fortalecer y poner en práctica sus cláusulas participativas, sino a contenerlas.

Bobbio destacó cuatro paradojas de la democracia derivadas:

- a) del contraste entre democracia, considerada tradicionalmente como el régimen adecuado para las pequeñas comunidades, y las grandes organizaciones;
- b) del contraste entre la eficacia del control democrático y el aumento desproporcionado, precisamente como consecuencia del desarrollo democrático, del aparato burocrático del estado;
- c) del contraste entre la incompetencia del ciudadano situado frente a problemas cada vez más complejos y la exigencia de soluciones técnicas accesibles sólo a los especialistas;
- d) del contraste, finalmente, entre el presupuesto ético de la democracia, la autonomía del individuo, y la sociedad de masas, caracterizada por el individuo heterodirigido.

Para definir con una expresión el nuevo tema se trata no tanto de la contradicción en la que cae todo régimen democrático sino de sus efectos perversos: perversos en el sentido de que en el propio seno de las democracias se desarrollan situaciones que la contradicen y amenazan con derrocarla⁷.

5 NINO, Carlos S., La Constitución de la democracia deliberativa, Gedisa, Buenos Aires, 2009, pág. 108.

6 Tal como se dio el momento constitucional posterior a 1994 es similar al texto e interpretación constitucional de nuestra última reforma a la Constitución Nacional argentina.

7 BOBBIO, Norberto, Crisis de la democracias, Ariel, 1985 pág. 12.

III. Mecanismos de participación como procedimientos para la real toma de decisiones públicas con participación popular como valor en democracias representativas.

No obstante el importante debate teórico que en torno a las formas de la democracia -directa / indirecta⁸- se suscitó en los procesos constituyentes norteamericano y francés a fines del siglo XVIII, desde un punto de vista práctico, ambos finalmente lo resolverán optando por el sistema representativo privilegiando de este modo las ideas de Emmanuel Sieyès por sobre las de Jean Jacques Rousseau. Tan fuerte será el triunfo de la democracia indirecta que hasta los primeros años del siglo XX sólo en dos lugares del mundo se la atenuará con alguna práctica de democracia "semidirecta": Suiza y los Estados Unidos -aunque en este último sólo en el nivel local-.

Pero después de la I Guerra Mundial y con la intención de paliar los defectos de la democracia representativa y, a la vez, superar la imposibilidad de llevar a cabo la democracia directa, se buscarán mecanismos intermedios que potencien los aciertos y disminuyan las desventajas de una y otra, procurando su combinación armónica. Con este sentido en la denominada belle époque del constitucionalismo se institucionalizaron nuevas formas de intervención del pueblo en el gobierno⁹ aunque, lamentablemente, en muchos casos no contribuyeron a mejorar la democracia sino, por el contrario, se convirtieron en instrumento de robustecimiento del poder de los más infames dictadores. Esto influirá a futuro y tal vez explique, en parte, porque las constituciones post II Guerra no hayan sido muy generosas a la hora de consagrar instrumentos de democracia semidirecta.

La democracia semidirecta como forma de gobierno constitucionalmente establecida, para la toma de decisiones inherentes a la política interna de las naciones, fue introducida como resultado, principalmente, de dos procesos socio – económicos y políticos: la crisis de la Democracia Liberal y la Revolución Industrial.

La crisis de la Democracia Liberal, fue el resultado de la excesiva exaltación de los derechos individuales en desmedro del cuerpo social, porque permitía a unos pocos acumular poder, dejando a la mayoría de la población sin recursos económicos ni derechos efectivos.

La misión principal del Estado Liberal, radicaba en la protección de las libertades individuales y en el mantenimiento de un orden jurídico que permitiese el libre juego de las fuerzas sociales y económicas.

El liberalismo económico postulaba los principios de la propiedad sagrada e inviolable sobre los medios de producción, la libre competencia, libertad de empresa y libre contratación entre patrones y trabajadores, sin intervención de autoridades gremiales, ni administrativas.

La revolución industrial, generó el más importante cambio socio – económico, cultural y político de la historia. La transición de la economía agraria y artesana a un capitalismo industrial, originó el surgimiento del proletariado constituido por la masiva clase trabajadora de las nuevas industrias que se había nutrido del campesinado desplazado a las grandes ciudades en busca de fuentes de trabajo, como consecuencia de la revolución agraria.

En el ámbito político, el socialismo pasó de ser una doctrina originada y compartida por algunos intelectuales y activistas como Saint Simon, Proudhon, Fourier y Owen, a una ideología de los partidos de masas de las clases trabajadoras, derivando en la formación de sindicatos obreros y el nacimiento de corrientes políticas y movimientos sociales, liderados inicialmente por el Comunismo y Anarquismo. Se generalizaron las demandas populares por el sufragio universal, la igualdad de los derechos de la mujer y la participación de la clase obrera en la vida política de las naciones.

Fue en tal contexto, que se produjo el contacto entre democracia representativa y demandas de participación popular.

Habrá que esperar hasta fines del siglo XX para que los textos supremos de los Estados acepten -y recepcionen- la idea de que la combinación de elementos representativos y "directos", no es antitética y que las formas

8 Se encuentran antecedentes de los mecanismos de participación popular, inherentes a la democracia semidirecta, en diferentes regiones y épocas históricas de la humanidad. Tal es el caso de la iniciativa popular practicada en las polis griegas, los plebiscitos convocados por las autoridades romanas en el siglo IV a.c. y los referéndums efectuados durante los siglos XV y XVI en Europa. Sin embargo, al margen de las formas democráticas practicadas en la antigua Grecia, las consultas populares eran convocadas de manera totalmente discrecional por los gobernantes, con la finalidad de legitimar decisiones adoptadas por ellos o para solucionar conflictos de carácter internacional, especialmente la anexión de territorios conquistados.

9 LINARES QUINTANA, Segundo V., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1963, Tomos II, pag. 205.

semidirectas no son incompatibles con la teoría de la representación. Por el contrario, entre la democracia directa y la representativa existe un continuum de formas intermedias, perfectamente conciliables e integrables¹⁰ que permiten avanzar de una democracia "gobernada" -poco democrática- a una democracia "gobernante" -en la que se realiza más auténticamente la voluntad popular-¹¹.

Va de suyo que un adecuado empleo de estos mecanismos exige, como premisa lógica, la plena garantía de los derechos y libertades fundamentales, el pluralismo político, la ausencia de manipulación de la opinión pública y condiciones de equidad en el proceso electoral para todos.

Incluso ya hace dos décadas los partidarios de la teledemocracia entienden que ésta posibilita la operatividad de un poder democrático real y efectivo, frente a cuanto ha supuesto la democracia representativa parlamentaria, que es responsable de haber vaciado de contenido el ejercicio del poder por el pueblo. Concluyen que la teledemocracia hace posible que el pueblo ejercite el poder sin mediaciones, interferencias o entes interpuestos que puedan deformar o desnaturalizar su voluntad; la titularidad del poder y su ejercicio real se integran gracias a la versión teledemocrática de la soberanía popular.

Ahora bien como objeción a este sistema se sostiene que resulta posible enfrentarse a intentos manipuladores de la opinión pública, en la medida en que permite realizar sondeos instantáneos sobre la totalidad de la ciudadanía. La opinión pública deja de ser un arma arrojadiza entre políticos y partidos y deviene un factor, perfectamente tangible y cuantificable, de la experiencia política de las sociedades democráticas¹².

Presentarnos un referéndum una vez cada 20 años, privándonos en gran medida de una información exacta en una niebla de eslóganes y retórica, no es manera de adoptar una decisión responsable. Y tampoco de volver a empoderar a una ciudadanía sin poder"¹³.

IV. Quién y cómo, los interrogantes de la participación

La votación en una convocatoria de elecciones o referéndum ya no es el único medio de expresión: tal como lo adelantamos en el punto anterior, encuestas, SMS, foros, blogs y otros mecanismos de opinión, sobre todo en Internet, se han multiplicado en los últimos tiempos. En medio de una amplia variedad temática, y pese a que aún conservan parte de su prestigio como esferas de conocimiento privilegiado al alcance solo de los especialistas, no es infrecuente encontrar en primer plano cuestiones de debate público que tienen que ver con los desarrollos de la ciencia y la tecnología, que aparecen cada vez más entremezcladas con asuntos sociales y políticos. La dinámica vital se desarrolla hoy sometida a demandas de mayor responsabilidad social y más transparencia, y la tradicional evaluación por pares da paso a la rendición de cuentas frente a la sociedad. Más allá de procesar opiniones, en los últimos años se han puesto también en marcha mecanismos para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre ciencia y tecnología.

Los argumentos a favor de la participación del público no experto son habitualmente de dos tipos: por una parte, ético-políticos, apelando a la coherencia democrática y al derecho de los implicados a decidir sobre asuntos que les conciernen. Esta argumentación está relacionada con los nuevos roles sociales que la ciencia asume en el mundo actual, asociados con la necesidad de tomar decisiones urgentes en situaciones de incertidumbre inherente sobre riesgos que afectan a grupos importantes de población: los riesgos ambientales, la seguridad alimentaria o las decisiones sobre modelos energéticos son ejemplos de cuestiones tecno-científicas para las que la ciencia no tiene respuestas inequívocas y sobre las que los ciudadanos afectados deberían poder decidir.

El segundo tipo de argumentos defiende que, gracias a la participación de los legos, las decisiones tomadas serán mejores, ya que estos pueden proporcionar perspectivas, hipótesis o información sustantiva de relevancia a sumar a la aportada por los expertos. Lo que se defiende es que la relación entre legos y expertos no puede seguir siendo unidireccional, bajo el supuesto de que los expertos tienen todas las claves y los ciudadanos son completos

10 BOBBIO, Norberto, *Crisis de la Democracia*, Ariel, 1985, pág. 51.

11 BURDEAU, Georges, *Situación de la democracia pluralista*, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 42, 1955, pág. 18.

12 PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español*, Universidad de Sevilla, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/909329.pdf>, tomado en fecha 18 de julio de 2016.

13 El relato está incluido en una reciente nota que la académica británica Mary Beard -ganadora del Premio Princesa de Asturias en Ciencias Sociales- escribió para el diario *El País* después del Brexit, en la que lo usa para criticar los riesgos de manipulación de algunos mecanismos de democracia directa citado por GARGARELLA, Roberto, Roberto, *¿Se puede equivocar el pueblo?*, <http://www.lanacion.com.ar/1920582-nota-de-tapase-puede-equivocar-el-pueblocuatro-consultas> tomado al 24.06.16.

ignorantes.

Los legos son, de hecho, especialistas en aquellas experiencias vividas en primera persona, como se ha demostrado en el descubrimiento de un buen número de enfermedades laborales o gracias a la lucha de los afectados por determinados trastornos, como el caso del SIDA o los estados intersexuales.

Hoy en día, nadie se manifiesta en contra de que los ciudadanos participen, incluso en los temas científicos. Sin embargo, la puesta en práctica de esta participación a iniciativa de las administraciones plantea a menudo problemas cuya solución no resulta obvia. Puede que los ciudadanos tengan derecho a participar pero ¿tienen las competencias necesarias para hacerlo? Y, ¿cuáles serían éstas? En relación con esto, no es tampoco evidente qué ciudadanos tendrían derecho a participar: ¿los implicados, los competentes, los interesados, todos? ¿Cómo se organiza la discusión y la participación? ¿Han de ser vinculantes las sugerencias, opiniones y decisiones de los ciudadanos? ¿Han de participar también los ciudadanos en el planteamiento de los problemas?

Todas las dificultades encontradas en la puesta en práctica de la participación remiten en mayor o menor medida a una cuestión fundamental: ¿una decisión tomada de forma participativa es siempre una mejor decisión? Desde un punto de vista ético-político, sin duda lo es. Sin embargo, desde una perspectiva sustantiva, la respuesta no es tan simple. Los ciudadanos pueden preferir el beneficio económico y los puestos de trabajo esperables de una intervención tecnológica en su entorno, aunque el daño para el medio ambiente vaya a ser importante. O, al contrario, pueden paralizar determinadas actuaciones por miedos irracionales al cambio en sus modos tradicionales de vida. Pueden apoyar u obstaculizar ciertas vías de investigación científica por razones que los científicos consideren producto de la ignorancia.

Conviene revisar los ejemplos anteriores, no obstante, a la luz de los argumentos para la participación arriba mencionados: ¿Quién decide qué prioridades se establecen en relación al desarrollo de una comarca? ¿En qué punto se convierte en irracional la aplicación del principio de precaución? ¿Cómo se define y se mide la irracionalidad o la ignorancia? ¿Acaso políticos y científicos están libres de sesgos y prejuicios? ¿Están políticos y científicos realmente preparados para escuchar a los ciudadanos y oír aquello que no desean? Ciertamente no, y de ahí el constante titubeo y la tibieza en la implantación de mecanismos participativos que, a menudo, son meras maniobras estratégicas¹⁴.

IV. Análisis comparativo a nivel provincial normativo:

Tanto en la Argentina como en las Provincias, aunque ya existían algunas instituciones clásicas de control como la demanda judicial; el derecho de petición, queja y reclamo; el amparo judicial; y los derechos de consumidores y usuarios; desde los inicios de la redemocratización se vienen haciendo intentos, vía procesos de reforma constitucional, de incorporar figuras jurídico institucionales que aseguran la participación y el control.

En este sentido, resulta fundamental analizar el concepto de "accountability", que hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas.

En general, encontramos que la accountability del poder político puede ser de tipo legal o política. Mientras que la accountability legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos se enmarquen normativa y constitucionalmente, la accountability política se refiere a la capacidad del electorado para hacer que las medidas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias.

Es un hecho conocido en la literatura politológica que los instrumentos institucionales tradicionales presentan problemas para garantizar los resultados prometidos. Frente a tal situación, los nuevos mecanismos de participación ciudadana (accountability social) se encuentran en condiciones de superar algunas de esas limitaciones, aunque presentan otras que tampoco pueden ser obviadas.

Cabe aclarar que la accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. A diferencia de los mecanismos electorales, la accountability social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa "a pedido" y puede controlar tanto los procedimientos

14 GONZÁLEZ, Marta I., EL DEBATE: Quién y cómo, los interrogantes de la participación, Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (Centro REDES), Buenos Aires, <http://www.revistacts.net/elforo/309-el-debate-quien-y-como-los-interrogantes-de-la-participacion>, tomado el 4 de agosto de 2016.

utilizados por los funcionarios públicos como los temas y las conductas de los mismos.

Como parte de estas nuevas formas de accountability social se encuentran los mecanismos de control y participación ciudadana, que tienen la capacidad de involucrarse en el control y elaboración de las políticas públicas. Estos mecanismos combinan el desarrollo de nuevas formas de relación entre la sociedad civil y el estado con un enfoque que hace hincapié en la importancia del desarrollo del gobierno local. De este modo, los gobiernos de las ciudades cobran un rol más importante en la administración de las demandas de la población debido a las consecuencias arrojadas por el proceso de globalización, la pérdida de importancia de los estados nacionales, la regionalización y la descentralización.

Dicho proceso de globalización planteó nuevos e importantes desafíos a la ciudad como unidad político-administrativa.

Los estados nacionales comenzaron a descentralizar ciertas responsabilidades produciendo el desplazamiento de algunas de sus funciones hacia los niveles locales.

En la actualidad son las ciudades, más que los estados nacionales, las protagonistas de una nueva forma de articulación entre la esfera pública y la esfera privada, entre el Estado y la Sociedad Civil.

Así como la globalización impone a los Estados nacionales una pérdida de la capacidad de decisión política a manos de organismos supranacionales, la mayoría de las experiencias de fortalecimiento democrático suceden a escala local.

Los procesos de democratización política y de reforma del estado, así como las crecientes demandas de la ciudadanía obligaron a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales y urbanas. Por lo tanto, el objetivo buscado con estos cambios fue el de profundizar la democracia mediante la apertura de nuevos canales de participación política. Los gobiernos locales ganaron autonomía y, en este contexto se crearon nuevos espacios de participación popular.

V. Algunas reflexiones sobre la situación actual.

Eventos políticos como los ocurridos en Brasil, recientemente, con el proceso de impeachment presidencial sólo confirman una realidad conocida: el modelo constitucional-democrático se encuentra muy degradado (no sólo en América latina) y expresa hoy una ruptura manifiesta entre las pretensiones deliberadas de la ciudadanía y las acciones de sus representantes. Los cuerpos representativos aparecen definidos por voces que cuentan con escaso peso en la sociedad y definidos también por la presencia de intereses que reflejan la voluntad de la élite dirigente, más que la voluntad colectiva de la comunidad. Con lo dicho no se pretende sugerir, por ejemplo, que el proceso de impeachment en Brasil fuera inconstitucional ni sugerir una crítica particular a tal o cual gobierno, pasado o presente. El punto es más general y tiene que ver con la historia de una larga crisis del sistema representativo que en países como los nuestros se muestra particularmente aguda.

Dicha crisis, que golpea al sistema constitucional en su centro -quitándole legitimidad, respetabilidad, autoridad- puede explicarse de modos diversos. Una de esas explicaciones posibles sería la siguiente: nuestra organización política encuentra sus fundamentos en un modo más bien elitista de pensar la vida pública, propia de un tiempo pasado -finales del siglo XVIII, comienzos del XIX- en directa tensión con las aspiraciones y exigencias democráticas que son propias de nuestro tiempo. Podría decirse que el "traje" constitucional que fue diseñado para sociedades de hace más de dos siglos (sociedades desiguales, excluyentes, jerárquicas) quedó demasiado "estrecho" para nuestro tiempo, caracterizado por sociedades multiculturales, activas y demandantes. De allí que nuestras instituciones resulten habitualmente desbordadas por reclamos que terminan expresándose, comúnmente, por medios extra institucionales o aun extra legales¹⁵.

Según Gargarella las protestas de hoy tienen que ver, sin duda, con las promesas de ayer. En efecto, las democracias nacieron invocando la utopía de la decisión y el control completos: todos resolviendo todo, todo el tiempo. Tales promesas resultarían cruciales para dotar de legitimidad a las nuevas organizaciones políticas, pero en sustancia mostrarían una vida efímera: algunos tomarían prontamente el control sobre los asuntos de todos. Por eso, el cansancio democrático actual no debe verse como una muestra del fracaso del sistema representativo, sino de su éxito.

El sistema institucional nunca se propuso asegurar el "gobierno del pueblo por el pueblo", sino contener sus peores riesgos: la amenaza que el poder de las mayorías imponía sobre el desigual orden establecido. Las instituciones representativas se orientaron entonces a separar, antes que a vincular, a los representantes con el pueblo. De allí que se optara por un sistema político basado en "controles internos" (de una rama del poder sobre las otras)

15 GARGARELLA, Roberto, Editorial del periódico La Nación de fecha, martes 31 de mayo de 2016.

más que "externos" (del pueblo sobre los representantes). De allí, también, que se evitara o desmontara casi la totalidad de los puentes existentes entre gobernantes y gobernados (cabildos locales, mandatos imperativos, revocatoria de cargos, etcétera) y el vínculo entre ambos quedara reducido al del voto periódico: una sola oportunidad para expresarse, cada varios años, sobre todos los asuntos. De este modo, la ciudadanía quedaba sometida al chantaje que hoy vive: el pueblo no puede decir siquiera "esto sí, pero no aquello"¹⁶. No hay matices posibles: puede votar sólo por sí o por no, pero se le exige racionalidad reflexiva y capacidad de discriminar.

Pero el punto es más amplio: el hecho es que la movilización política no ha sido acompañada de mayor poder decisorio en manos del pueblo; ni de mayor control popular sobre los agentes de gobierno; ni de cambios destinados a atender y respetar la voluntad democrática invocada (consultas obligatorias a las poblaciones locales frente a la explotación minera)¹⁷.

V. Conclusión.

La distinción clave que subyace a la posibilidad de diseñar e implementar políticas participativas es la existente entre lo público y lo estatal, que permite el surgimiento de un espacio público no estatal. El supuesto liberal tradicional, que restringe lo público a lo regulado por el Estado, considera a la sociedad civil como el campo de la diversidad de los intereses particularistas y privados. No surge de allí un rol público para la sociedad civil, que es su opuesto. El enfoque participativo, en cambio, supone la diversificación de actores de lo público y define los procesos mediante los cuales actores no estatales pueden colaborar en su construcción. Lo cual implica la existencia de nuevos actores con su propia legitimidad, también contribuyentes a la construcción del espacio público. Ello redefine los desafíos tanto para la política como para la propia sociedad civil organizada, puesto que la conformación tradicional de ambas esferas y las relaciones mutuas respondían a un modelo de actores claramente diferenciados.

El balance entre Estado y sociedad civil no es de suma cero, donde uno de ellos debe debilitarse para el crecimiento del otro y viceversa (en términos del texto constitucional la relación armónica y equilibrada que debería existir entre ambas partes –dogmática y orgánica- de la Constitución). Es importante dejar de lado la idea, bastante en boga en los años recientes, de que fortalecer la sociedad civil supone achicar el Estado, como si la sociedad civil fuese la pieza de reemplazo ante el Estado desmantelado. Más bien, una estrategia democratizadora supone el fortalecimiento de ambos, donde aquello que el Estado debe garantizar y producir es condición para el desarrollo de la sociedad civil.

En la medida que se fortalece la redificación social, vale decir en la medida en que la se van tejiendo vínculos y estructurando redes, tanto locales como globales, se hace menos dramática la ausencia de la institucionalidad estatal como la hemos conocido. Por cierto se sigue requiriendo la garantía de derechos y responsabilidades y su sanción jurídica (incluso bajo la coacción física), pero lo que se ubica más allá del espacio estatal no es la anomia, sino que también puede ser un nuevo tipo de dinámica global que reclama y fundamenta el nuevo contrato entre individuos y sociedad¹⁸.

16 GARGARELLA, Roberto, Editorial del periódico La Nación, citado ut supra.

17 Por ejemplo: Las normas de nuestra Constitución que refieren a la obligación de debate son numerosas. Para citar sólo a algunas, podemos mencionar el artículo 78, que sostiene que "aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara". Aun asumiendo una lectura muy modesta del texto constitucional, no puede leerse "sanción definitiva" donde dice "discusión". De modo similar, el artículo 83 dice que si un proyecto es "desechado en el todo o en parte" por el Poder Ejecutivo, el texto "vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen", en donde "ésta lo discute de nuevo". Otra vez: aun desde una postura muy poco exigente en cuanto a lo que el artículo pide, no puede interpretarse que se habla de la mera "aprobación", cuando su texto exige que se "discuta de nuevo". El control que pedimos sobre los procedimientos y la deliberación interna en el Congreso no debe verse como una extravagancia: recogemos, de este modo, una práctica extendida en todo Occidente. El control sobre los procedimientos y debates parlamentarios resulta habitual en los países y regiones más disímiles, de Alemania a España, de África del Sur a las naciones de América latina. En México, el máximo tribunal ha tabulado ya una larga serie de vicios procedimentales que deben ser analizados: vicios en las convocatorias y actos preparatorios de las sesiones; actos que inhiben la participación de diputados en procedimientos legislativos; deliberación insuficiente de los legisladores; actos que inhiben la participación de agentes externos al Congreso en el debate de la ley; trámites legislativos sin fundamento; inconsistencias en el orden del día; etc. En Colombia, algunas de las principales decisiones de la Corte Constitucional de los últimos tiempos (por ejemplo, las referidas al estatuto antiterrorista, los fueros militares, la reforma de salud) resultaron fundadas en el debate ausente o ficcional que había precedido a la aprobación de tales normas.

18 DELAMAZA, Gonzalo, Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades, Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 10, N°30, 2011, pág 61.

La sociedad civil es por naturaleza pluralista, es decir, está cruzada por diversos conflictos y por eso la participación ciudadana no es inherentemente democrática sino que muchas veces expresa pulsiones autoritarias o populistas". Como explica, en sociedades complejas como las contemporáneas ninguna persona, poder estatal o actor social puede atribuirse la representación plena del pueblo. Más bien, todas las decisiones son vistas como provisorias y sujetas a su eventual revisión, corrección y mejora. Son distintas instancias de intermediación las que colaboran para eso.

El núcleo de varios de los experimentos de diseño institucional participativo que se vienen desarrollando en América Latina desde los años 80, está constituido por procesos a través de los cuales la ciudadanía se enfrenta a los recursos limitados, a opciones diversas, a dilemas complejos y a los conflictos necesariamente presentes en este tipo de ejercicio a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas. Nada más de lo que una república democrática requiere.