

Una guía para el debate de la crisis de representación

TEMAS Y PREGUNTAS

- **La debilidad de los contenidos en la opción electoral.** En parte, la política consiste en decir hacia dónde ir y en proponer a la sociedad objetivos y políticas públicas. Infortunadamente, la mayoría de las veces, la dirigencia política construye su programa con base en las encuestas. No lidera: trata de retomar las demandas, incluso cuando resulten contradictorias. La prioridad es satisfacer al mayor número, empleando un nivel de generalidad tan grande que evite molestar a algún sector de los electores. Esto es racional desde el punto de vista de quien quiere sumar votos, pero no sólo de votos vive la representación democrática. También deberían surgir los términos del mandato que delega el pueblo, las alternativas de sociedad por las que opta el ciudadano. Si se termina votando solo por la mejor sonrisa ese apoyo será inútil y efímero a la hora de gobernar y construir poder. La legitimidad que otorga poder al gobernante no es, habitualmente, la continuación de una buena táctica electoral.

En muchos países los programas electorales, que deberían contener los términos del contrato electoral y el contenido de las opciones del votante, son precarios y enuncian objetivos genéricos más que las políticas públicas para alcanzarlos. La calidad de la opción se resiente, el debate práctico se torna en ataques personales o generalidades, y una inmensa mayoría siente que tiene que optar entre alternativas que sólo se distinguen por los individuos que las encabezan. Así, la pobreza programática es generalmente reemplazada por el voto al individuo, al candidato o a la estrella mediática. Se delega en un líder, no en el ejecutor de una opción para el futuro de la sociedad.

✓ *¿Qué herramientas pueden ayudar a fortalecer la calidad de las propuestas electorales?*

- **La democratización del debate económico.** Una consecuencia concreta de la debilidad de los partidos es la falta de democratización del debate económico, por el cual los ciudadanos deberían elegir la organización económica y social que prefieren. Los debates parlamentarios son débiles y controlados por el Ejecutivo (como el caso del presupuesto) o están influidos sólo por agentes económicos poderosos, como ocurre en los debates sobre tributación o regulación de las actividades económicas.

- ✓ *¿Cómo democratizar el debate económico en las sociedades latinoamericanas?*
- ✓ *¿Cómo crear espacios transparentes y efectivos de diálogo económico y social con amplia representación de actores sociales?*
- **La escasa modernización de los partidos políticos de la región.** Son muy pocos los partidos políticos latinoamericanos que cuentan con grupos de pensamiento permanentes que abastecen al partido, nutren su debate y producen los insumos para la plataforma de sus candidatos. Generalmente, se trata de grupos ocasionales, que se forman al momento de la elección y que en el peor de los casos suelen ser comandados por el jefe de la publicidad, que termina por confundir la mejor fórmula publicitaria por un objetivo político. Adicionalmente, es baja la capacidad de incorporación y participación de los militantes.
 - ✓ *¿Qué reformas de sus estructuras internas deben llevar adelante los partidos políticos para adaptarse al presente contexto?*
 - ✓ *¿Cómo promover la creación de grupos permanentes de investigación y propuestas en los partidos?*
 - ✓ *¿Cómo fortalecer la demanda social para que los programas planteen opciones de políticas públicas y no meros enunciados de objetivos?*
- **Las prácticas clientelistas conspiran contra la libre opción electoral.** Es todavía habitual la práctica clientelista: canje del voto por un favor, el seguimiento de las órdenes de caudillos locales a la hora de votar. Esta práctica que adopta las formas más diversas recorre todos los niveles de la política, desde las dirigencias hasta las bases. Ella conspira directamente contra el sentido de la delegación de soberanía y, a menudo, transforma la actividad política en una competencia para cooptar el voto, incluso ilegalmente, alejándola aún más del ideal de la competencia programática. Estas prácticas no son patrimonio exclusivo de América Latina, aunque en nuestro caso se expresan de forma particularmente aguda.
 - ✓ *¿Hay estrategias para disminuir el peso del clientelismo en los procesos electorales nacionales y al interior de los partidos?*
- **La desigualdad de oportunidades entre los partidos.** Existe una notoria inequidad entre los partidos políticos en sus posibilidades para transmitir sus programas a los votantes. Algunos partidos cuentan con muchos recursos –públicos o privados– para difundir sus propuestas o la imagen de sus candidatos, otros no. Algunos tienen financiamiento para lanzar campañas masivas que inundan los medios de comunicación, otros apenas pueden hacer oír sus propuestas. Esto distorsiona la capacidad de competencia del voto por la vía del acceso diferenciado, inequitativo y desigual a los recursos de campaña.
 - ✓ *¿Cómo podemos hacer más equitativo el acceso a los recursos para la difusión de las propuestas partidarias?*
 - ✓ *¿Cuál es la fórmula más apropiada de financiamiento institucional de los partidos y las campañas electorales?*
 - ✓ *¿Cómo podemos hacer más transparente y equitativo el uso de los medios de comunicación durante periodos electorales?*

- ✓ *¿Cómo se garantiza un control efectivo de las normas sobre el financiamiento electoral?*
- **La regulación del financiamiento de la actividad política.** Mientras que los dineros del sector privado pueden generar conflicto de intereses para los actores políticos, influir en la toma de decisiones para su beneficio particular o incluso garantizar impunidad, la financiación estatal de la actividad política puede ser distorsionada por el sesgo en la asignación de los subsidios directos, en el acceso a los medios de comunicación estatales, o en la ausencia de control.
- ✓ *¿Qué mecanismos pueden corregir tales distorsiones?*
- **La participación ciudadana y la representación.** La participación ciudadana por medio de mecanismos de democracia directa o por vía de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales (ONG) es vista a veces como un reto a los partidos, ya que puede debilitar el rol que los mismos necesariamente deben tener en un sistema democrático. Sin embargo, estas formas de participación ciudadana pueden fortalecer los lazos entre representantes y representados. Esto es, más participación puede conducir a una mejor representación.
- ✓ *¿Cómo podemos hacer que las formas de participación, más allá de la elección de representantes, refuerce el nexo de representación que liga a los votantes a sus representantes?*

Democracia y representación

La celebración de elecciones periódicas, libres y limpias para la elección de representantes populares –una práctica normal en América Latina durante las últimas dos décadas– ha fortalecido la legitimidad de origen de los gobiernos de la región. Sin embargo, la percepción ciudadana de los partidos políticos, los agentes de representación por definición y una de las principales instituciones asociadas a la expresión de la soberanía popular, no es positiva. Los ciudadanos tienen menos confianza en los partidos políticos que en cualquiera de las otras instituciones principales (ver Gráfico 9). En todos los países de la región, una gran mayoría de los ciudadanos latinoamericanos se declaran recelosos respecto a los partidos (ver Gráfico 10). Entre los analistas, la percepción de una crisis de los partidos políticos y hasta de una crisis de representación se ha vuelto común. Este no es un fenómeno exclusivo de la región. Cabe anotar, en efecto, que la desconfianza en los partidos es un fenómeno casi universal. Cifras similares emergen de los sondeos en Europa, donde las instituciones políticas, y en particular los partidos, también han perdido popularidad durante las últimas décadas. Sin

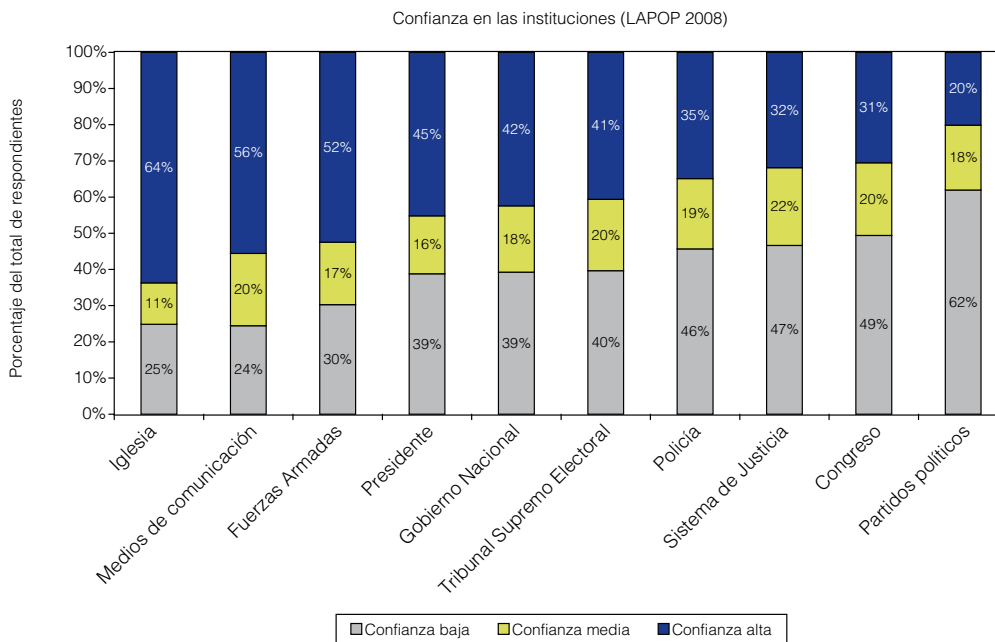
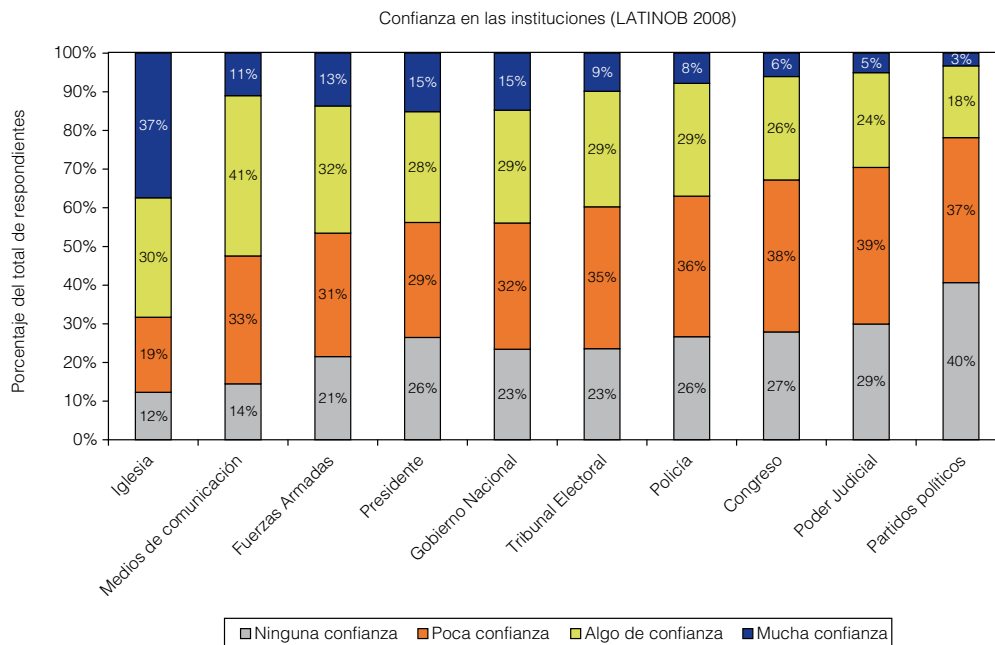
embargo, en América Latina hay más necesidad que en los países desarrollados de partidos que jueguen un papel central en la sostenibilidad democrática.¹⁴

El malestar de los ciudadanos con los partidos políticos no se ha traducido en una alta abstención electoral. Las tasas de participación electoral se han mantenido relativamente estables en la mayoría de los países durante los últimos diez años y, con la excepción de Europa Occidental, son similares o más altas que en otras regiones del mundo (ver Gráfico 11). Además, apenas cinco presidentes del centenar de candidatos que accedieron al poder desde las transiciones democráticas lo hicieron sin el apoyo de partidos políticos.¹⁵

14 En 27 países de Europa sólo 18% de los encuestados expresan confianza hacia los partidos políticos. El nivel de confianza más alto se alcanza en Dinamarca (40%), el más bajo en Hungría (8%); ver Eurobarómetro n° 68, Mayo 2008, pregunta Q8.10.

15 Alcántara se refiere a los casos de Fujimori en 1990, Durán-Ballén en 1992, Chávez en 1999, Gutiérrez en 2002 y Correa en 2006. Ver Alcántara, M., *El rol y las capacidades de los partidos políticos en el escenario de pos-transición* (documento preparado para el proyecto, 2009).

Gráfico 9 Confianza de los latinoamericanos en las instituciones y actores



Nota: Empleamos las preguntas B10A, B11, B12, B13, B14, B18, B20, B21, B21A, B37 del cuestionario de LAPOP para el año 2008: ¿Hasta qué punto tiene confianza en...?

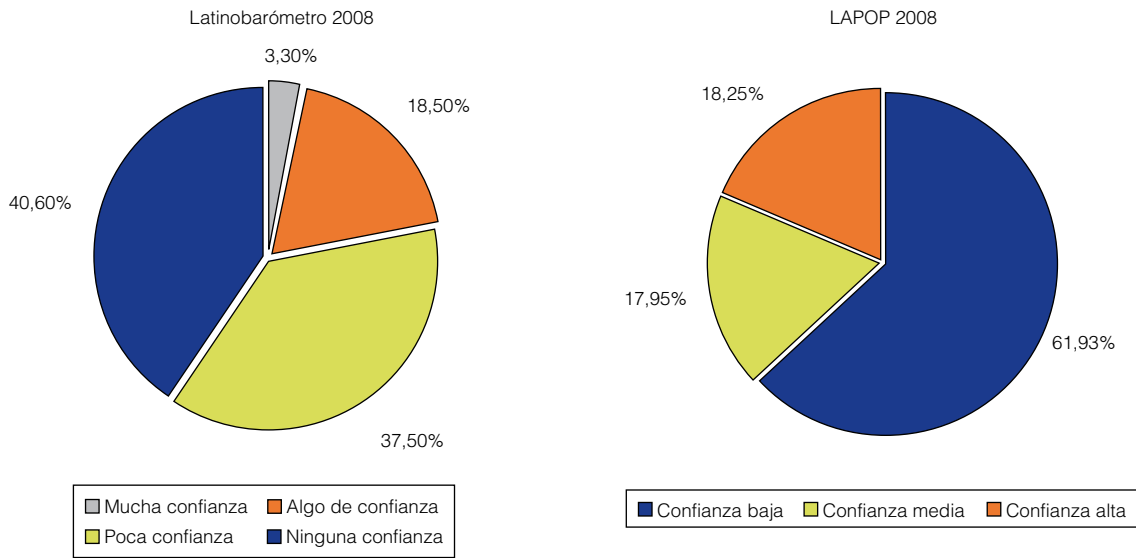
Al consultar a las personas hasta qué punto tienen confianza en cada una de las instituciones y actores que se mencionan, éstas podían responder en una escala de 1 a 7, donde 1 expresa ninguna confianza y 7 mucha confianza. Agrupamos en confianza baja el porcentaje de respuestas 1, 2 y 3. Confianza media es representada por la proporción de respuestas 4. Confianza alta corresponde al porcentaje de respuestas 5, 6 y 7.

Empleamos las preguntas A60201(A,B,C,D,E,H,J,K,L,M,N,O) del cuestionario de Latinobarómetro para el año 2008: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en...? ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...?

La confianza en medios de comunicación es derivada (promedio simple) a partir de las respuestas sobre confianza en diarios, televisión y radio.

Fuente: Elaboración propia con base en datos provenientes de The AmericasBarometer 2008 by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org. Así como Latinobarómetro 2008, www.latinobarometro.org

Gráfico 10 Confianza en los partidos políticos



Nota: Empleamos la pregunta B21 del cuestionario de LAPOP para el año 2008 (29.040 respondientes): ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?

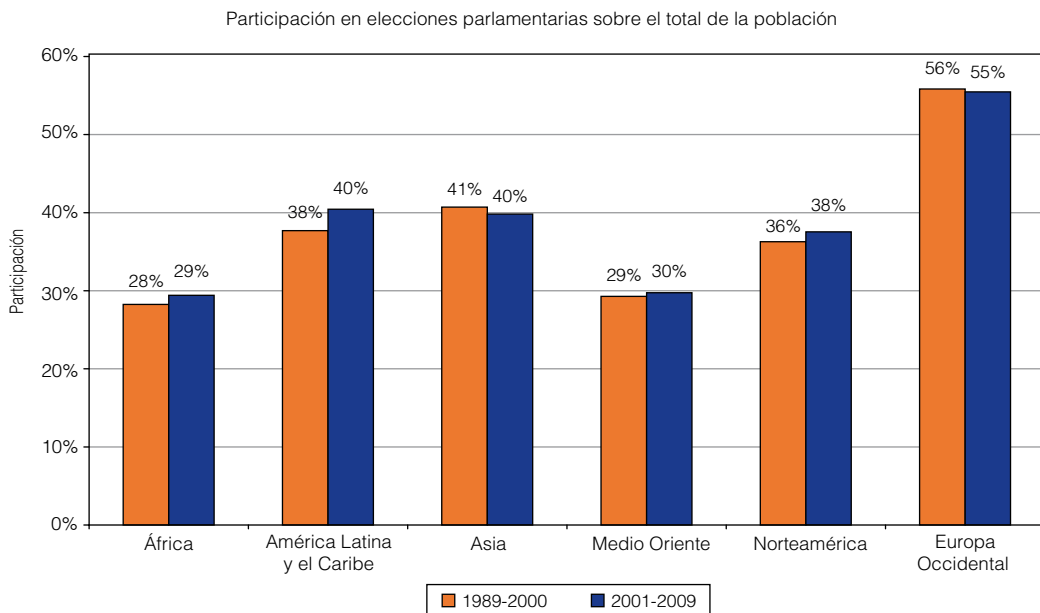
Al consultar a las personas, éstas podían responder en una escala de 1 a 7, donde 1 expresa ninguna confianza y 7 mucha confianza.

Agrupamos en confianza baja el porcentaje de respuestas 1, 2 y 3. Confianza media es representada por la proporción de respuestas 4. Confianza alta corresponde al porcentaje de respuestas 5, 6 y 7.

Empleamos la pregunta A60201D del cuestionario de Latinobarómetro para el año 2008 (19.535 respondientes): ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los partidos políticos? ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en los partidos políticos?

Fuente: Elaboración propia con base en datos provenientes de The AmericasBarometer 2008 by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org. Así como Latinobarómetro 2008, www.latinobarometro.org

Gráfico 11 Participación electoral en América Latina y otras regiones (1989-2009)



Notas: Porcentaje de votos emitidos sobre población total. La medición no considera las diferencias en las pirámides poblacionales de cada región.

Fuentes: Elaboración propia sobre los datos de *Voter Turnout Database 1989-2009*. Instituto IDEA.

Pero las consecuencias de la situación de los partidos para la democracia son muy serias. Los partidos políticos son parte central de la democracia. Como lo señaló el filósofo y político austriaco Hans Kelsen, “la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos” y, por lo tanto, “la posibilidad de la democracia sin partidos políticos” no tiene sentido.¹⁶ Sin embargo, la desconfianza en los partidos políticos ha llevado a que números muy altos de ciudadanos –la mayoría en algunos países– consideren que es posible tener una democracia sin partidos políticos (ver Cuadro 2). En consecuencia, una discusión de la democracia en América Latina no debe eludir la situación de los partidos políticos.

Cuadro 2 Percepción ciudadana sobre partidos y democracia (2008)

País	% de ciudadanos que conciben una democracia sin partidos
Argentina	31,5
Venezuela	35,3
Costa Rica	37,9
Uruguay	38,4
Honduras	40,2
República Dominicana	41,1
Paraguay	41,3
Brasil	44,7
Perú	46,1
Nicaragua	46,9
El Salvador	47,2
Guatemala	49,7
Bolivia	49,8
México	51,1
Chile	51,8
Ecuador	53,2
Panamá	53,5
Colombia	53,6

Pregunta: “¿Hasta qué punto puede haber democracia sin partidos políticos?”. Los encuestados situaron su confianza en una escala de 1 a 7 puntos, donde 1 significa nada y 7 mucho. Las respuestas han sido recodificadas en la escala de 0 a 100 puntos con la que se construye esta tabla.

Fuente: The AmericasBarometer 2008 by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org.

En lo que sigue abordamos la situación de los partidos y el tema más amplio de la representación. Introduciremos primero la cuestión de los programas que elaboran los partidos. Luego trataremos el rol del dinero en el contexto de las campañas electorales y la relación entre medios de comunicación y política. Por último, consideramos algunas formas de participación ciudadana que van más allá de las elecciones para representantes.

Los contenidos en la opción electoral

Un aspecto central de la representación es el nexo que se establece entre votantes y los candidatos de los partidos políticos. Para que este nexo pueda establecerse, es necesario que los partidos formulen propuestas que contengan los planes de gobierno que plantean para la sociedad. Si las contiendas electorales carecen de contenido, el votante simplemente no puede escoger entre opciones sustantivas y los candidatos que son electos sólo pueden ser representantes en un sentido formal. No representan una opción de sociedad, no se delega en ellos la construcción de un cierto destino para el conjunto. Aquí radica un primer aspecto de la crisis de partidos y de representación (ver Recuadro 2).

Es difícil imaginar un cambio en la relación ciudadano-partidos si no se modifica la pobreza de la mayoría de los programas electorales de los partidos. En muchos países, los programas electorales, que deberían especificar el contenido concreto de las opciones del votante y los términos del contrato electoral, son precarios, mínimos genéricos y enun-

Recuadro 2 El debilitamiento del lazo entre electores y partidos

“La vigencia de las divisiones partidarias, su relativa legibilidad, la capacidad que tenían los electores de identificarse con ellos, en otro momento habían permitido a la prueba electoral conservar una relativa centralidad en el orden democrático. Estas características se disiparon a partir de fines de los años setenta. La aparición de un elector considerado más “estratega”, y el debilitamiento de los sentimientos de pertenencia a un campo bien determinado contribuyeron esencialmente a este movimiento. El retroceso de la noción de programa político, consecuencia automática de la inscripción en un universo más inestable, a las presiones externas más fuertes, prolongó los efectos”.

Fuente: Pierre Rosanvallon, texto preparado para el proyecto.

16 Kelsen, H., *Esencia y valor de la democracia* (Madrid: Guadarrama, 1977). p. 36.

cion más bien objetivos generales (“combatiremos la pobreza, promoveremos la educación, salud para todos, un salto de crecimiento, mantendremos la economía sana y equilibrada...”) que las políticas públicas para alcanzarlos.

La calidad de la opción se resiente, el debate práctico se torna en ataques personales o generalidades, y muchos sienten que tienen que optar entre alternativas que sólo se distinguen por los individuos que las encabezan. En numerosas campañas electorales la mayoría de los candidatos reiteran los mismos objetivos, no se explican los medios para alcanzarlos. Todo se resume, de ese modo, en la convicción de que éste y no aquél podrá gobernar mejor. Así, la pobreza programática es generalmente reemplazada por el voto al individuo, al candidato, al líder. Se delega entonces en un líder, no en el ejecutor de una opción de la sociedad.

Aunque la raíz de esta situación es compleja, una razón es que, la mayoría de las veces, la dirigencia política construye su oferta al electorado con base en las encuestas y de forma reactiva y no propositiva. No lidera, sino que trata de retomar las demandas, incluso cuando éstas son contradictorias. La prioridad es satisfacer al mayor número, empleando un nivel de generalidad tan grande que evite molestar a una porción del electorado. No alejar el apoyo de potenciales votantes es razonable para cualquier candidato, pero la generalidad como norma, la vaguedad como criterio para comunicarse con los electores, termina produciendo consecuencias en el corazón mismo del sistema electoral: desaparecen las opciones.

Por otro lado, son pocos los partidos políticos latinoamericanos que cuentan con grupos de pensamiento permanentes que pueden abastecer al partido, nutrir su debate y producir los insumos para la plataforma de sus candidatos. Generalmente estos grupos son ocasionales, se forman al momento de la elección y en el peor de los casos suelen ser comandados por el jefe de imagen o de propaganda, que termina confundiendo la mejor fórmula publicitaria con un objetivo de política nacional (ver Recuadro 3).

Estos métodos pueden ser los apropiados para ganar una elección. Pero los costos también deben ser reconocidos. Un efecto inmediato de la dependencia de los mismos es que los partidos de América Latina tienen un nivel de estructuración programática muy bajo en términos comparativos (ver Recuadro 4). La pobreza de las propuestas en el momento de elección de los representantes desemboca en una fuerte

Recuadro 3 Partidos con programas versus conducciones personalizadas

“[Hay] dos escenarios partidistas en la política latinoamericana. El primero consiste en un escenario donde la política es patrimonio de actores integrados por partidos políticos que cuentan con cierta tradición en su actividad. Fijan programas con orientaciones ideológicas más o menos claras y estables, se alternan con relativa frecuencia en el poder al que suministran efectivos humanos, y cuentan con un reducido apoyo de la población en términos de la aceptación de su papel, como ocurre en otros lugares del mundo, aunque bien es cierto que la desconfianza que proyectan es algo más acusada.

El segundo se trata de un escenario donde la política, tras un lento proceso de deterioro partidista en términos de su atomización, pérdida de liderazgos y proliferación de escándalos vinculados a la corrupción, ha visto que, lejos de desaparecer la participación popular, ésta se activa y dinamiza una nueva situación donde los viejos partidos son irrelevantes y las nuevas formas de conducción política, altamente personalizadas, no precisan, de momento, de la instrumentalización partidista en los términos pretéritos, pero no por ello dejan de activar mecanismos de naturaleza partidista animados de funciones muy similares a las clásicas y entre las que desaparecen las más estrechamente vinculadas con el funcionamiento de la democracia representativa”.

Fuente: Manuel Alcántara, texto preparado para el proyecto.

personalización de la contienda electoral que, en los casos más extremos, lleva a la aparición de líderes mesiánicos. Frente a la escasa diferenciación de las ideas, toman un rol central atributos del candidato que de otro modo serían marginales. Y, ausente una identificación programática con partidos, las prácticas clientelistas se difunden.

Otro efecto es que, al no ofrecer planteos programáticos a los electores, las preferencias de los electores y líderes partidarios son frecuentemente poco congruentes (ver Recuadro 5). El efecto acumulado de estas falencias debilita de manera notoria la representación y lleva a la percepción, en casos extremos, de una ruptura entre representantes y representados.

En última instancia, la consecuencia más grave de este estado de cosas es que el poder de todo gobernante electo democráticamente proviene de la legitimidad que le otorga la sociedad, y buena parte de esa legitimidad se obtiene vía un alto grado de representación. El quiebre se produce cuando se extiende la percepción de que “a quien delegamos,

Recuadro 4 La estructuración programática de los partidos de América Latina en perspectiva comparada

Un análisis que compara los partidos de América Latina con los de Europa del Este concluye que el nivel de estructuración programática de los partidos latinoamericanos es inferior al de los partidos de Europa del Este pero también que existen diferencias significativas dentro de América Latina.

Nivel de estructuración programática	País
Alto	República Checa
Moderadamente alto	Hungría, Polonia
Intermedio	Bulgaria, Rusia, Uruguay, Chile
Intermedio bajo	Argentina, Costa Rica, México, Venezuela
Bajo/Nulo	Brasil, Colombia, Rep. Dominicana, Ecuador, Perú, Bolivia

Fuente: Herbert Kitschelt, Kirk A. Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas, y Elizabeth J. Zechmeister, *Latin American Party Systems* (Nueva York: Cambridge University Press, en prensa).

Recuadro 5 Congruencia programática entre votantes y líderes partidarios en América Latina

Un estudio de Juan Pablo Luna y Elizabeth-Jean Zechmeister (2005) que analiza “los niveles de congruencia programática (de acuerdo con el paradigma del gobierno de partido responsable) entre votantes y líderes de los principales partidos políticos en nueve países latinoamericanos”, construye dos estimaciones (una “conservadora” y otra “optimista”) acerca del grado de congruencia programática existente en cada caso. [...] De acuerdo a los resultados obtenidos, hacia finales de la década 1990, los sistemas partidarios de Chile y Uruguay eran los que presentaban los niveles más altos de estructuración programática (con puntajes de 6,9 y 6,5, respectivamente, en la estimación conservadora y de 9 en la optimista), seguidos por Argentina (4,5 y 6,5), Colombia (2,3 y 5,5.), Brasil (1,6 y 3,5), Bolivia (1,5 y 1,5), México (0 y 2), Costa Rica (-0,1 y 3,5) y Ecuador (-0,1 y 3,5)”.

Fuentes: Juan Pablo Luna y Elizabeth-Jean Zechmeister, “The Quality of Representation in Latin America,” *Comparative Political Studies* Vol. 38, Nº 2 (2005): 388-416; y Juan Pablo Luna, “Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda,” *Política y gobierno* Vol. 14, Nº 2 (2007): 391-436, pp. 412-13.

La crisis de representación se traduce, frecuentemente, en crisis de poder democrático. Esto es, en crisis de la misma democracia.

representación, se traduce, frecuentemente, en crisis de poder democrático. Esto es, en crisis de la misma democracia.

La democratización del debate económico

Un ejemplo clave de las debilidades en los contenidos de la opción electoral es la falta de debate acerca de la economía y sus opciones y sobre la manera de atacar en forma efectiva la fuerte desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso.

Los resultados sociales no son independientes de la organización económica y social, es decir, de las “instituciones” en un sentido amplio. Las sociedades altamente desiguales tienden a generar instituciones en las que no sólo la protección social es más limitada y la fiscalidad menos progresiva, sino también donde los excluidos tienen una voz que es más débil y tienden a estar, por lo tanto, por fuera de las negociaciones políticas donde se deciden temas que son esenciales para su suerte como miembros de la sociedad.

no nos representa”: cuando la legitimidad de ejercicio contradice la legitimidad de origen. En efecto, un estudio exhaustivo de los partidos en América Latina concluye que existe una conexión entre la crisis de representación y el apoyo a la democracia: “Cuanto más superficial y fluido es el vínculo entre élites y el público masivo, menor es el compromiso del público masivo hacia el régimen democrático; en el caso extremo, esta situación puede resultar en una ciudadanía más dispuesta a aceptar un retroceso hacia un sistema más autoritario”.¹⁷ Así, la crisis de

17 Rosas, G., y Zechmeister, E.J., *Latin American Party Systems* (Nueva York: Cambridge University Press, en prensa), traducción propia.

Las sociedades altamente desiguales tienden a generar instituciones en las que no sólo la protección social es más limitada y la fiscalidad menos progresiva, sino también donde los excluidos tienen una voz que es más débil y tienden a estar, por lo tanto, por fuera de las negociaciones políticas donde se deciden temas que son esenciales para su suerte como miembros de la sociedad.

Esto nos remite a la necesidad de *democratizar el debate económico*, para que se haga efectivo el principio de que la democracia permite a los ciudadanos elegir la organización económica y social que prefieren. Pese al avance democrático de las últimas décadas, los debates políticos sobre temas económicos son lánguidos y en muchos casos cerrados, y no pocas veces el poder legislativo tiende a delegar sus poderes en el ejecutivo, reduciendo de esta manera el debate democrático y la búsqueda de consensos. Pero incluso cuando no ocurre así, los debates parlamentarios son débiles o están controlados por el ejecutivo (como ocurre en los debates legislativos sobre el presupuesto) o están influidos solo por agentes económicos poderosos (como ocurre en los debates sobre tributación o regulación de las actividades privadas). Los criterios que se usan para evaluar las políticas económicas hacen, además, alusión a su eficacia, pero ignoran si son compatibles con las elecciones de los ciudadanos a través del sistema democrático (ver Recuadro 6).

Por eso es esencial fortalecer las instancias que permiten tener debates más democráticos sobre muchos de estos temas. Ya existen en el mundo instituciones importantes, entre ellas, de asesoría técnica asociadas a los parlamentos (la *Congressional Budget Office* de los Estados Unidos, por ejemplo), el uso activo de comisiones técnicas asesoras por parte de los

cuerpos legislativos, u organizaciones de la sociedad civil que promueven la información pública sobre temas económicos. A ello valdría la pena agregar el apoyo público explícito a la creación de entidades técnicas que faciliten la participación en el debate público, con posiciones bien informadas, de grupos sociales que de otra manera tienen una voz débil.

Un caso interesante es la promoción de la transparencia presupuestal. Dicha transparencia es determinante para fortalecer las instituciones democráticas, la consolidación del Estado de Derecho y la articulación de canales de comunicación y retroalimentación efectivos entre la sociedad y quienes gobiernan. El control vertical que ejerce la sociedad en este caso es fundamental, al igual que el control horizontal de los órganos regulares de control fiscal del Estado y la propia gestión del gobierno en materia de rendición de cuentas ante la ciudadanía. Luego de haber llevado a cabo los estudios en varios países, el Informe Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria de 2007, que contó con la participación de organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación en diez países latinoamericanos, concluyó que la participación ciudadana, el fortalecimiento de los órganos de contraloría interna y la oportunidad con que se publica la información de gasto público siguen siendo tareas pendientes en los procesos presupuestales de la mayoría de los países de la región.¹⁸

Otro tema esencial en la relación entre economía y democracia es el caso de los organismos económicos autónomos que se han venido creando, en especial los bancos centrales y órganos regulatorios. La creación de tales organismos puede ser conveniente para garantizar que las decisiones estén aisladas del día a día del debate político. Pero, en la medida en que dichas instituciones operan en contextos democráticos, sus objetivos deben ser explícitamente definidos por la política, deben existir mecanismos que permitan un diálogo y consistencia con las políticas que elaboran otros órganos (los gobiernos) y deben estar sujetos al control parlamentario.

En el caso de los bancos centrales, los debates tradicionales sobre los objetivos de sus políticas giran en torno a si estos órganos deben preocuparse por variables económicas más allá de la inflación,

Recuadro 6 Una economía para la democracia

“... [En la] tensión entre democracia y economía, una jerarquía normal de los valores exige que el principio económico esté subordinado a la democracia más que a la inversa. Pero los criterios generalmente utilizados para juzgar los fundamentos de una política o de una reforma son a menudo los criterios de eficacia económica”.

Fuente: Jean-Paul Fitoussi y Éloi Laurent, texto elaborado para el proyecto.

18 Ver FUNDAR, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria* <http://www.iltweb.org>, basado en una comparación de nueve países: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.

en particular el empleo y, en países en desarrollo, el nivel y volatilidad del tipo de cambio. Algunos marcos constitucionales y legales de bancos centrales incluyen de hecho otros objetivos, como acontece por ejemplo con la Reserva Federal en Estados Unidos (que tiene tres objetivos: inflación, pleno empleo y tasas de interés de largo plazo moderadas) y otros incluyen una mención explícita en la Constitución política a la “coordinación con la política económica general” que, por definición, fija el gobierno (el caso colombiano).

Nada ha servido más para entender la necesidad de contar con una perspectiva amplia sobre los objetivos de los bancos centrales y la necesidad de un control político, bien ejercido, sobre ellos que las crisis financieras. Hoy en día se acepta que la prevención de crisis debe ser un objetivo fundamental de los bancos centrales, así como de las autoridades de regulación financiera (cuando dichas funciones no recaen sobre los bancos centrales sino sobre otros organismos del Estado). Las crisis no sólo tienen costos sociales muy elevados, sino que su solución exige recursos fiscales cuantiosos. Por estos motivos, un sistema adecuado de rendición de cuentas es esencial, así como una estrecha coordinación con las autoridades que decretan el gasto público (los parlamentos) y lo administran (los gobiernos).

La forma de ejercer las funciones de control político sobre los órganos autónomos exige repensar cómo se deben dar los debates públicos de sus acciones y, especialmente, la capacidad efectiva que tienen los congresos de ejercer ese control político. Al igual que en el caso del presupuesto, la creación de órganos técnicos asociados a los parlamentos o el uso de comisiones técnicas convocadas por ellos, así como de instituciones de la sociedad que debatan públicamente sus políticas y promuevan la transparencia de sus acciones, pueden ser importantes para hacer que la autonomía de los bancos centrales sea consistente con los principios democráticos.

Otro instrumento importante para la democratización del debate económico es la institucionalización de plataformas de diálogo económico y social donde todos los actores sociales, y no sólo los principales

grupos económicos, discutan abiertamente y, en conjunto, ayuden a generar acuerdos sobre la agenda del país. La arquitectura institucional de gran parte de los países desarrollados y de algunos en desarrollo cuenta con Consejos Económicos y Sociales, que son plataformas multisectoriales institucionalmente integradas a la arquitectura política, donde son discutidos los principales temas de la agenda económica y social. Ello le da mayor legitimidad a los consensos alcanzados y les garantiza una mayor sostenibilidad a mediano y largo plazo.

La creación de Consejos de este tipo puede contribuir, por lo tanto, a la democratización del debate económico y social, y a la generación de consensos (ver Recuadro 7). Algunos países latinoamericanos ya han avanzado en esa dirección (por ejemplo, Brasil) y otros cuentan con mecanismos similares y de más antigua data (especialmente de diálogo tripartito para asuntos laborales) que contribuyen igualmente a estos resultados. Estas plataformas para el diálogo económico y social deben servir, en cualquier caso, para fortalecer y no para debilitar la legitimidad y efectividad de las instituciones políticas representativas, como lo son los parlamentos.

Dentro del espectro de alternativas de participación ciudadana y democratización del debate económico, así como de control ciudadano de la acción estatal, una práctica que merece mencionarse concierne los presupuestos participativos. Estos procesos tienen un objetivo central: ofrecen una vía a través de la cual los ciudadanos pueden influir directamente en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental. Y estos procesos tienen ciertos beneficios claros. Aseguran que las prioridades del gasto público estén en línea con necesidades de los ciudadanos. Promueven la participación ciudadana. Avanzan el acceso a la información pública. Impulsan mayor transparencia, y generalmente resultan en más eficiencia y eficacia, en la gestión de gobierno.

Los presupuestos participativos probablemente no son una opción viable al nivel nacional, pero claramente son una opción que han mostrado mucho potencial en los niveles subnacionales de gobierno. En efecto, desde la experiencia precursora de Porto

Recuadro 7 ¿Qué es un Consejo Económico y Social?

No hay una definición formal, dado que existen multitud de CES con características y competencias muy distintas. No obstante, una definición general es la siguiente: *Los consejos económicos y sociales son órganos consultivos compuestos por representantes de la sociedad civil organizada, principalmente organizaciones empresariales y sindicales, y cuya finalidad es orientar las políticas públicas en materias sociolaborales y/o económicas.* Los CES, por lo tanto, son la combinación de tres elementos: representación de intereses, diálogo social e institucionalización.

- *Representación de intereses.* Permiten que los ciudadanos participen en el sistema político, no sólo mediante la emisión de su voto en las elecciones, sino también a través de las organizaciones que representan sus intereses más inmediatos. Es decir, los CES cumplen una función tan importante como es la de complementar la representatividad popular del Parlamento mediante la representación de los intereses de la sociedad civil organizada.
- *Diálogo Social.* Los CES son asimismo concebidos como foros permanentes de diálogo social, como instituciones que permiten coordinar y organizar los distintos intereses económicos del país y, de ese modo, elevar la competitividad económica, el desarrollo y la cohesión social.
- *Institucionalización.* En todas las democracias existe algún mecanismo de articulación de los intereses organizados. Algunos de ellos son informales, como los grupos de presión o *lobby*, plenamente extendidos en los Estados Unidos, o los acuerdos eventuales entre los agentes sociales y los gobiernos. Los CES, sin embargo, han institucionalizado, a nivel constitucional o infra-constitucional, la representación de los intereses con carácter consultivo. No obstante, en ningún caso constituyen cámaras legislativas paralelas al Parlamento, ya que carecen de facultades legislativas decisorias.

Por todo ello, constituyen un ingrediente esencial de las democracias modernas y participativas.

A modo de resumen, podemos decir que los CES poseen los siguientes rasgos comunes:

- Son órganos consultivos de naturaleza política, es decir, no son órganos de carácter técnico que emitan opiniones imparciales.
- Tienen función consultiva especializada en materias sociolaborales y/o económicas.
- Su composición es representativa de sociedad civil organizada.
- Son foros permanentes de diálogo.
- No constituyen, en ningún caso, cámaras legislativas.
- Carecen de facultades legislativas y decisorias.

Fuente: Jaime Montalvo Correa, Presidente CES de España, " Los Consejos económicos y sociales u otros órganos similares", X Congreso de CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre 2005, pp. 2-3.

Los consejos económicos y sociales son órganos consultivos compuestos por representantes de la sociedad civil organizada, principalmente organizaciones empresariales y sindicales, y cuya finalidad es orientar las políticas públicas en materias sociolaborales y/o económicas.

Alegre a fines de los ochenta, procesos de presupuestos participativos fueron adoptados en por lo menos

doce ciudades del Brasil, así como en el Estado de Rio Grande do Sul, y en varias ciudades de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Uruguay y Venezuela, incluidas la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Caracas y Montevideo. Por lo tanto, los presupuestos participativos merecen ser reconocidos como una herramienta más en el control del estado y las condiciones de implementación exitosa de estos procesos deberían ser cuidadosamente consideradas (*ver* Recuadro 8).

Recuadro 8 Factores en el éxito de los presupuestos participativos

Los estudios de las numerosas experiencias de presupuesto participativo (PP) en América Latina concluyen que su éxito depende de condiciones previas y ciertas características relacionadas al diseño institucional.

Condiciones previas

- *“Voluntad política*: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los funcionarios encargados de llevar a cabo el PP deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.
- *Capital social*: la comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
- *Personal competente*: la administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
- *Tamaño reducido*: el municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.
- *Recursos suficientes*: los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.
- *Plataforma legal*: las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.
- *Descentralización política*: los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos”.

Diseño institucional

- *“Enfoque de necesidades inmediatas vs. planeación a largo plazo*: algunos sostienen que una clave del éxito en el PP es enfocar las discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas; otros, que este enfoque socava el debate acerca de temas más trascendentales y con efectos a largo plazo.
- *Informal vs. formal: algunos favorecen darle al PP* una estructura informal y abierta, que permita la participación de individuos o grupos sin dar privilegios a organizaciones ya existentes, y que pueda ser modificada por los mismos participantes; otros plantean que, para evitar la manipulación política del PP por parte de los partidos en el poder y para garantizar la representación de actores políticos y sociales importantes, el PP debe estar formalizado por ley.
- *Deliberación*: los participantes deben enfrentar discusiones cara a cara y deben contar con poder de decisión acerca del proceso de presupuesto, al menos en cuanto a priorizar las inversiones por realizar.
- *Supervisión centralizada*: la alcaldía debe estar directamente involucrada en la coordinación del proceso de PP
- *Reglas e información accesibles*: las reglas, incluyendo los criterios para asignar recursos en los barrios y la información presupuestaria, deben estar disponibles y accesibles para el público en general”.

Fuente: Benjamin Goldfrank, “Los procesos de presupuesto participativo” en América Latina: “Éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política* Vol. 26, Número 2 (2006): 3-28, pp. 7-8.

El financiamiento de las campañas electorales

Otro aspecto central de la crisis de representación concierne el papel del dinero en las campañas electorales. Los recursos disponibles para los partidos y candidatos juegan un papel central en las campañas y pueden ser la fuente de una clara ventaja sobre competidores electorales (ver Recuadro 9). En particular, la posibilidad de establecer un vínculo de representación entre votantes y candidatos se ve fuertemente afectada por el acceso a los medios de comunicación masiva, que es intensiva en recursos económicos. La influencia del dinero en las campañas ha aumentado con el continuo incremento de los costos asociados a la mayor complejidad operativa (organización y ad-

ministración del comando de campaña, consultores, mercadeo, publicidad, encuestas y tecnologías de comunicación).¹⁹ Por lo tanto, el tema de la representación no gira sólo en torno a la pobreza de los programas electorales de los partidos. Para evitar o resolver una crisis de representación, tienen que estar dadas otras condiciones.

A grandes rasgos, la incorporación del financiamiento estatal de la actividad política ha funcionado como un aditamento al financiamiento privado, por

¹⁹ Por ejemplo, la campaña presidencial estadounidense en 2008 costó aproximadamente 2.400 millones de dólares, el doble que en 2004 y el triple que en 2000. Ver *The Times*, “Campaign cost tops \$5.3bn in most expensive White House race in history”, 24/10/08.

Recuadro 9 El dinero como una barrera de entrada al proceso electoral

“Aunque sería necio sostener que la posesión de recursos económicos por parte de candidatos y partidos es capaz de determinar por sí misma los resultados electorales, es obvio que sí es capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. El costo creciente de las elecciones no es, por sí mismo, un signo de patología democrática. La mala distribución de recursos económicos entre competidores electorales, en cambio, casi siempre lo es”.

Fuente: Kevin Casas y Daniel Zovatto, texto preparado para el proyecto.

lo que, aunque ha tenido efectos favorables sobre la competencia electoral, ha tenido un efecto limitado en la igualación de los recursos. A su vez, mientras que los dineros del sector privado pueden generar conflictos de interés para los actores políticos, influir sobre la toma de decisiones para su beneficio particular o incluso garantizar impunidad para actividades al margen de la ley, la financiación estatal de la actividad política puede ser distorsionada por el sesgo en la asignación de los subsidios directos, la ausencia de control o en el acceso a los medios de comunicación estatales (ver Cuadro 3).

Para intentar garantizar una efectiva competencia electoral, las políticas de regulación se han centrado, desde una perspectiva comparada, en cuatro temas: las fuentes de financiamiento, los mecanismos de asignación de los subsidios estatales, el gasto electoral y la transparencia financiera, y el régimen de sanciones. La experiencia ha sido heterogénea y, aunque no hay soluciones únicas (ver Recuadro 10), existen algunos consensos acerca de buenas prácticas:²⁰

- Adoptar sistemas mixtos transparentes y sujetos a control riguroso donde la actividad política sea financiada tanto por el sector privado como por el estatal.
- Restringir la importancia del dinero disminuyendo costos a través de la reducción de los plazos formales de las campañas, y garantizando acceso

20 Ver Casas, K. & Zovatto, D., *Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina* (documento preparado para el proyecto, 2009).

Cuadro 3 Subsidios estatales directos por año y votante registrado

País	US\$	Años (1)
Austria	16,5	1995-1998
Francia	14,9	1995-1996
Suecia	12,1	1999
Israel	11,2	1996-1998
México	3,3	1997-1999
Rep. Dominicana	3,2	2000
Japón	2,8	1995-1999
Alemania	2,0	1995-1998
Australia	1,9	1996-1998
Panamá	1,8	1999-2004
Uruguay	1,7	1999-2004
Costa Rica	1,6	2002-2006
España	1,6	1998-2000
Italia	1,4	1999-2001
Nicaragua	1,2	2001-2006
Portugal	1,0	1995-1996
Bolivia	0,6	1997-2002
El Salvador	0,5	1999-2004
Holanda	0,4	1999
Honduras	0,2	2001-2005
Estados Unidos	0,2	1992-1996
Canadá	0,2	1993-1997
Dinamarca	0,2	1988-1990
Ecuador	0,2	1995-1997
Guatemala	0,02	1999-2003

Notas: (1) Incluye un año electoral para todos los países, excepto Suecia y Holanda. En estos casos, sin embargo, los partidos no reciben subsidios adicionales durante el año electoral.

Fuentes: Casas, K. & Zovatto, D., *Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina* (documento preparado para el proyecto, 2009).

- gratuito a los medios de comunicación, que representan una gran parte del gasto electoral.
- Limitar el origen de los aportes privados allí donde puedan surgir conflictos de interés, como por ejemplo en el caso de los contratistas del Estado.
- Fortalecer los órganos de control y fiscalización, funciones que en la mayoría de los casos recaen sobre las autoridades electorales.
- Obligar a los contendientes electorales a rendir cuentas respecto a los gastos de la campaña.
- Reconocer a los partidos como organizaciones públicas que deben operar en forma estable y asignar, por lo tanto, recursos específicos para su

Recuadro 10 La complejidad de la regulación del dinero en la política

“No hay soluciones regulatorias obvias ni mucho menos únicas a los retos planteados por el papel del dinero en la política. Las curas milagrosas típicamente ofrecidas en las discusiones sobre la reforma al financiamiento político no son más que espejismos. En esta materia la regulación implica complejas escogencias normativas y prácticas, [...] [que] están cundidas de elementos valorativos que restringen el rango de soluciones aceptables en un contexto político determinado”.

Fuente: Kevin Casas y Daniel Zovatto, texto preparado para el proyecto.

fortalecimiento institucional y programático entre períodos electorales.

- Avanzar en las reformas de manera incremental y obedeciendo a las particularidades de cada contexto político.

Es importante recalcar que el intento de nivelar los recursos materiales en la arena electoral a través de normas es un problema para el cual no hay resolución definitiva. El problema debe ser tratado por medio de un proceso permanente e iterativo. Además, la alta desigualdad en el ingreso en la región le da más centralidad al papel del dinero en las campañas electorales. En efecto, a mayor desigualdad en el ingreso, mayores serán las intervenciones necesarias al interior de la arena electoral para igualar los recursos materiales.

Es indispensable que la cuestión del financiamiento de la política se convierta en uno de los ejes de la agenda latinoamericana. La inequidad en la competencia y los vínculos con los poderes fácticos que nacen con el financiamiento político están entre las razones más importantes de las distorsiones en el funcionamiento de la política en la democracia. La consecuencia simple y directa de una inadecuada regulación del financiamiento es que los gobiernos priorizaran las demandas de los grupos que financian las campañas electorales en lugar de cumplir con el mandato electoral. Por lo tanto, la reforma del sistema de financiamiento de la política es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades y la posibilidad de evitar la cooptación de los gobiernos.

En otras palabras, la cuestión del financiamiento de la política juega un papel decisivo en la construcción de poder al determinar el acceso a los cargos de

decisión, a la vez que juega un papel importante para dar contenidos a las políticas públicas. Financiamiento y crisis de representación están así profundamente vinculados.

La cuestión del financiamiento de la política juega un papel decisivo en la construcción de poder al determinar el acceso a los cargos de decisión, a la vez que juega un papel importante para dar contenidos a las políticas públicas.

Política y medios de comunicación

En la democracia donde el ciudadano es determinante en la elección de los políticos, los medios de comunicación masiva influyen directa o indirectamente sobre su opinión y elección política. En las democracias altamente mediatizadas, esta realidad es cada día más imperante.

Los medios de comunicación cumplen tareas primordiales para la democracia: ofrecer variedad en la información al ciudadano y, a través del control de las actuaciones públicas, proveer un instrumento para la rendición de cuentas. Por ello es tan importante que las democracias garanticen la libertad de prensa, la pluralidad en la información al ciudadano, la transparencia y el libre acceso a la información pública. Una comunidad bien informada es condición para la democracia. Junto con la libertad de expresión, el derecho a la información es una pieza clave para este resultado. Por ese motivo, la relación entre la gobernabilidad democrática y los medios de comunicación es un tema esencial del debate público sobre la democracia.

Este debate no puede estar desligado de un debate más amplio y abierto entre todos los actores sobre los distintos aspectos de una institucionalidad y gobernabilidad democrática de la información. En este debate no se pueden olvidar, por lo tanto, los siguientes elementos:

- Las empresas periodísticas deben asumir compromisos públicos en los que prevalezcan la transparencia y el pluralismo, tanto en lo que se refiere a la información sobre la propiedad de los medios como a las líneas de pensamiento que el medio defiende o promueve.

- La autorregulación de la prensa y los medios es importante para mejorar la calidad de la información que se ofrece al ciudadano, tanto en términos de transparencia como de los contenidos de la información.
- Para asegurar una relación estrecha entre medios y sociedad y la producción de agendas públicas relevantes, es de vital importancia el desarrollo de instancias independientes de observación de los medios.
- Para promover la diversidad de la información y el pluralismo es importante impulsar normas y leyes que limiten la concentración de los medios de comunicación e información.
- La necesidad de una revalorización de lo político por parte de los actores sociales, incluyendo a la prensa y los medios.
- La mejora de la información política puede requerir el desarrollo de medios de comunicación públicos.

Más participación para una mejor representación

Los ciudadanos no sólo participan en elecciones para representantes. Los otros medios de participación tienen un impacto sobre el rol de los partidos políticos como los agentes de representación. En general, la cuestión central concierne si estas otras formas de participación fortalecen o debilitan el rol que los partidos y los órganos representativos deben tener en un sistema democrático.

Los mecanismos de democracia directa son una de las formas de participación ciudadana. Se trata de mecanismos que permiten que los ciudadanos se pronuncien directamente sobre políticas públicas, esto es, sin delegar el poder de decisión en representantes. Esta característica se halla en la base de la distinción clásica entre democracia directa y democracia representativa y también de la frecuente contraposición de estos dos modelos de democracia como si fuesen dos modelos políticos irreconciliables. Pero la cuestión es más compleja.

Los mecanismos de democracia directa, al quitarle poder legislativo a los representantes, pueden debilitar el rol de los políticos y, por ende, el de los partidos. Pero estos mecanismos pueden tener un rol positivo. Por un lado, la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas puede servir como un contrapeso contra intereses

minoritarios que intenten prevenir que los intereses de los ciudadanos se plasmen en políticas públicas. Los mecanismos de democracia directa ofrecen un medio, formal o institucional, de controlar al Estado. Por otro lado, la posibilidad del uso de estos mecanismos sirve para prevenir que los representantes no se distancien de los ciudadanos y, por lo tanto, para reforzar el nexo entre representantes y representados. En efecto, en ciertas circunstancias, los mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos pueden fortalecer la democracia representativa, sirviendo “como una válvula de escape institucional intermitente que contrarresta las acciones perversas o la ausencia de respuestas por parte de las instituciones representativas y de los políticos” y obligan así a una mayor “sincronización entre élites partidarias y ciudadanos”²¹ (ver Recuadro 11).

Recuadro 11 Democracia directa y crisis de representación

“En los últimos 30 años de historia democrática en el continente [...] los latinoamericanos hemos participado en votaciones directas en más de un centenar de oportunidades [...]. La democracia directa puede ser un juego peligroso [y] producir más problemas que soluciones; algunos problemas tan graves como la propia inestabilidad del régimen”. En efecto, “muchos analistas señalan que los mecanismos de democracia directa en América Latina pueden conducir al cesarismo y al debilitamiento de las instituciones republicanas. A mi entender esta no es la pregunta crucial que debemos responder (ya que el abuso de cualquier institución del Estado puede traer aparejada las mismas consecuencias corrosivas de las instituciones republicanas) [...]. Si bien la democracia directa produce incertidumbres, son un potente mecanismo de decisión pública. Cuando son usados de forma “prolija” (es decir, legalmente y con procedimientos claros), gozan de una altísima legitimidad”.

Fuente: David Altman, texto preparado para el proyecto.

Otras formas de participación que han tomado una creciente importancia en muchos países de América Latina son las actividades de las organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales. Ejemplos de estas organizaciones son aquellas que están estructuradas a partir de identidades específicas

21 Altman, D., *Power to the People? A Global View on Direct Democracy* (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009), pp. 1-135.

–como el género o el multiculturalismo– o causas sociales –como el medio ambiente o la defensa del consumidor.

La participación de la sociedad civil, como la democracia directa, ha sido materia de debate. Así, muchos ven una tensión necesaria entre los partidos políticos, que –para ganar elecciones– se ven forzados a apelar a una gran diversidad de ciudadanos y a construir coaliciones amplias, y grupos de la sociedad civil, que ponen énfasis en una cuestión o problema pero no adoptan una visión general de los problemas que enfrenta una sociedad. Y muchos también resaltan el estatus muy diferente que tienen los representantes, un rol que tienen por haber ganado una elección popular, y los líderes de la sociedad civil, que carecen de esta legitimidad tan central a la democracia.

Los partidos y las organizaciones de la sociedad civil tienen, sin embargo, muchos elementos de complementariedad. Los grupos de la sociedad civil frecuentemente articulan ideas nuevas y, por medio de sus actividades, las traen a la atención del público en general. Cumplen, además, un papel destacado en promover la transparencia gubernamental y en la evaluación de los resultados de la gestión gubernamental, así como en la coproducción de bienes y servicios públicos. Y, especialmente, cuando las estructuras partidarias se osifican o son controladas por algún caudillo, las actividades de la sociedad civil, como los mecanismos de democracia directa, pueden generar un incentivo para que los partidos y sus líderes no se distancien de la ciudadanía y así jugar un rol importante en la nunca acabada construcción del lazo entre representantes y representados.

De esta manera, participación y representación no aparecen como un par mutuamente excluyente,

sino complementario: más participación para una mejor representación. El proceso de construcción de la agenda política latinoamericana debe seguir siendo, por lo tanto, un espacio privilegiado para la promoción de una ciudadanía activa, incluyente y participativa. En las distintas esferas, las políticas públicas deben ser, por ello, concertadas con representantes destacados de la sociedad civil y redes de organizaciones de mujeres, organizaciones de base étnica y expresiones de interés por temas ambientales y de manejo de recursos naturales, entre otras.

En cualquier caso, sin partidos no hay democracia. Por lo tanto, la tan difundida falta de confianza en los partidos políticos apunta a un problema preocupante. En el centro de este problema está, como vimos, la falta de oferta de opciones sustantivas al electorado por parte de los partidos. Así, en muchos casos, se vota a una caja negra y el voto no es el mecanismo para establecer un contrato electoral. Se introduce de ese modo, al momento de la opción, una separación entre ciudadano y representante, y se debilita notoriamente la representación.

Lo grave de esto, como ya se anotó, es que el poder de todo gobernante electo democráticamente proviene de la legitimidad que le otorga la sociedad, y que buena parte de esa legitimidad se obtiene vía un alto grado de representación. Por lo tanto, la debilidad en el nexo de representación que liga, por medio del acto electoral, a los votantes a sus representantes, se traduce en una debilidad del poder democrático. Esa debilidad aleja la capacidad de cumplir con la promesa electoral y realimenta la desconfianza en la política. Debemos priorizar en nuestro debate cómo se quiebra esta espiral, que de hecho verificamos en numerosos países de nuestra región.