

La desconfianza hacia la democracia en América Latina

The Distrust to Democracy in Latin America

Milton Ebert QUIROZ VILLALOBOS*

RESUMEN: La democracia representativa lleva en su ADN los genes de la desconfianza hacia los representantes, por lo que aquélla debe estar presente en dosis que no generen situaciones de ruptura o de resignación por parte de los representados. Esta situación resulta alarmante en América Latina, debido a factores como el incumplimiento de promesas electorales, las bajas condiciones de vida y los casos de corrupción en las más altas esferas gubernamentales, que han dado lugar a la llamada “sociedad de la desconfianza”, la cual tiene su correlato en una mayor desafección en el sistema democrático. Para enfrentar esto se debe desplegar una estrategia que contenga dos aspectos básicos: por un lado, la constitucionalización de mayores mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos y, por otro, la recomposición de las funciones tradicionales de los partidos políticos, a fin de recuperar el vehículo en el cual se organizan y transportan los intereses políticos de la sociedad. Este camino ha sido adoptado por las Constituciones del llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano que, lamentablemente, en el caso de Venezuela, se ha visto seriamente dañado por la crisis generada por los conflictos entre oposición y gobierno.

Palabras clave: desconfianza; democracia representativa; participación ciudadana; partidos políticos; constitucionalización.

ABSTRACT: *The representative democracy carries in its DNA the genes of mistrust in the representatives, so that it must be present in doses that do not generate situations rupture or resignation on the part of the represented. This situation is alarming in Latin America, due to factors such as the breach of electoral promises, low living conditions and cases of corruption in the highest levels of government, which have led to the so-called “society of distrust”, which has its counterpart in greater disaffection in the democratic system. To face this, a strategy must be deployed that contains two basic aspects: on the one hand, the constitutionalization of greater mechanisms of citizen participation in public affairs and, on the other, the recomposition of the traditional functions of the political parties, in order to recover the vehicle in which the political interests of society are organized and transported. This path has been adopted by the Constitutions of the so-called new latin american constitutionalism that, unfortunately, in the case of Venezuela, has been seriously damaged by the crisis generated by the conflicts between opposition and government.*

Keywords: *Mistrust; Representative Democracy; Citizen Participation; Political Parties; Constitutionalization.*

* Máster en Derecho Constitucional por el CEPC-Madrid y en Derecho Público por la UC3M. Doctorando del Programa de Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la UC3M. Ex asesor parlamentario y docente universitario (piobaroja18@hotmail.com).

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La “sociedad de la desconfianza”*. III. *La desconfianza y la democracia representativa: un problema en el “ADN”*. IV. *La América Latina de la segunda mitad del siglo XX*. V. *El papel de las Constituciones y los partidos políticos*. VI. *Incorporación de mecanismos de participación y nuevas fuerzas políticas en América Latina*. VII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La desconfianza ciudadana hacia los gobernantes es un mal necesario en la democracia representativa. Aquélla conlleva una actitud de control de los gobernados que ayuda a mantener en sus cauces el manejo de la *res pública* por parte del gobierno representativo. Entonces, surge una interrogante que, aunque parece banal, podría significar un importante punto partida para las reflexiones sobre la actual situación de la democracia. Esta interrogante hace referencia a cuánta desconfianza hacia los representantes es necesaria por parte de los representados, pues a partir de ello se podrían generar mecanismos que impidan que la democracia representativa se vea desnaturalizada a través de la desconexión entre ambos actores o, incluso, que deje de ser una alternativa viable para los segundos. No se debe pasar por alto que según, el Latinobarómetro, “por quinto año consecutivo el apoyo a la democracia en América Latina no mejora, al registrar una baja de un punto porcentuales desde 2016, llegando al 53% en 2017. Ello a pesar de que mejora el crecimiento económico entre 2016 y 2017”.¹

Para dicha interrogante no hay una respuesta absoluta, pues no es algo medible de manera exacta, dependiendo de la experiencia de cada país. Sin embargo, se entiende que la misma no debe ocasionar situaciones de convulsión social o, por el contrario, que deje de manifestarse, demostrando así resignación en la población. En cualquiera de los dos casos, la dinámica democrática se verá seriamente afectada.

Al respecto, América Latina constituye un escenario que, en muchos casos, experimenta cambios bruscos de un estadio a otro, es decir, pasa de episodios de indiferencia y resignación de la sociedad respecto a sus repre-

¹ Latinobarómetro, “Informe 2017”, Buenos Aires, enero de 2018, p. 10, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp> (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).

sentantes a situaciones de exacerbación y convulsión. Esto, a diferencia de escenarios más equilibrados, en su mayoría Estados de bienestar, que han logrado generar bajos índices de desconfianza, a la par que cuentan con mecanismos que permiten a la población revertir la situación cuando aquélla se extiende más allá de lo necesario.

Por ello, y tomando en cuenta los últimos sucesos de corrupción en las altas esferas gubernamentales de varios países de la región, podría decirse que en América Latina se está frente a la denominada “sociedad de la desconfianza”, por lo que en el presente trabajo presento, en primer lugar un acercamiento a este último concepto, a fin de considerar los ámbitos que lo conforman. Luego, realizo un análisis de la relación existente entre democracia representativa y “desconfianza”, con el objeto de determinar si es posible que la primera pueda existir sin la segunda.

Una vez hecho este recorrido conceptual previo, entraremos a revisar rápidamente los factores que han determinado que América Latina se convierta en una “sociedad de la desconfianza” y, de manera más detallada, veremos la estrategia para salir de ella. Dentro de los primeros, como hemos mencionado, están, entre otros, los escándalos de corrupción y las precarias condiciones de vida de grandes sectores de la población, mientras que dentro de las segundas están la constitucionalización de mecanismos de participación ciudadana eficientes y el cumplimiento de las funciones tradicionales de los partidos políticos.

Para ello se tomará en consideración el diseño institucional contenido en el denominado “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, procurando evitar los juicios o referencias a sus experiencias políticas. La razón para su análisis radica en que los textos constitucionales que la conforman tienen como eje transversal el elemento de la legitimidad (y confianza) a través de la participación ciudadana, además de producirse el ascenso al gobierno de nuevas formaciones políticas, que asumen las funciones tradicionales que la mayoría de partidos en la región han perdido.

Finalizo presentando unas reflexiones donde insisto en las ideas centrales desarrolladas a lo largo del trabajo, pero además expreso consideraciones respecto a que, si bien se han dado casos importantes de constitucionalización de mecanismos de participación ciudadana, éstos resultarían en “mecanismos de papel” si su puesta en práctica no es la adecuada, alejándolos de la cultura política ciudadana, y, por ende, poco útiles en el objetivo de disminuir la desconfianza.

II. LA “SOCIEDAD DE LA DESCONFIANZA”

Si bien en política los conceptos de legitimidad y confianza suelen estar asociados, debemos observar que éstos son de naturaleza distinta. La legitimidad es una “cualidad jurídica, estrictamente procedimental; es producida de modo perfecto y absoluto por la elección”, mientras que la confianza es “mucho más compleja. Constituye una especie de «institución invisible»”.² Según Arrow, citado por Pierre Rosanvallon,³ la confianza cumple al menos tres funciones: amplía la calidad de la legitimidad, agregando al carácter procedimental de ésta una dimensión moral y una dimensión sustancial; permite un carácter de continuidad en el tiempo de esa legitimidad ampliada, y, por último, funciona como economizador institucional, pues permite ahorrar todo un entramado de mecanismos de verificación y prueba.

Así, la confianza y la legitimidad son aspectos que van de la mano al momento de diagnosticar el estado de “salud” de una democracia. Si una muestra problemas, entonces no pasará mucho tiempo para que la otra pierda robustez y termine extinguiéndose. Como señala el Latinobarómetro: “el lento declive de la democracia es invisible, como la diabetes, podemos constatar la existencia del problema, pero salvo excepciones los países no acusan síntomas que llamen a la alarma de los actores políticos y sociales”.⁴

Es evidente que en América Latina se ha producido una crisis, sobre todo del primero de los indicados aspectos, a lo largo de prácticamente toda su historia republicana, constituyendo una expresión de lo que se ha denominado “sociedad de la desconfianza”, caracterizada por el detrimento significativo del papel de la confianza en el funcionamiento social y político. Esta “sociedad de la desconfianza” se produce principalmente por tres factores: científico, económico y sociológico.⁵

Por un lado, el factor económico está relacionado a la falta de previsión económica, es decir, a la incertidumbre de lo que podría ocurrir mañana en este plano, pues las “grandes instituciones encargadas de esta tarea han dejado de proponer proyecciones confiables... Ya sea que son técnicamente incapaces de proveerlas o porque éstas ya no son creíbles por haberse equivocado demasiadas veces”. Esta situación acrecienta el ambiente de

² Rosanvallon, Pierre, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2006, p. 23.

³ *Idem*.

⁴ Latinobarómetro, *op. cit.*, p. 11.

⁵ Rosanvallon, Pierre, *op. cit.*, p. 27.

desconfianza, que se articula “largamente en este caso sobre un sentimiento más amplio acerca de la impotencia de las políticas públicas”.⁶ Las economías, dejadas ahora al libre mercado, están expuestas a ciclos de crecimiento y decrecimiento constantes, en no pocas oportunidades inopinadas, ante cuyos escenarios la población rara vez se encuentra de acuerdo con las soluciones gubernamentales.

En cuanto al factor sociológico, se tiene que los individuos cada vez confían menos en los otros; así, “la falta de confianza en el prójimo y la desconfianza hacia los gobernantes aparecen bastante correlacionadas”. Entonces, “desconfianza democrática y desconfianza estructural coinciden y se consolidan”.⁷

La formación de una conciencia colectiva, como se verá luego, ya no forma parte de las funciones de los partidos políticos, sino que, al contrario, las experiencias de la mayoría de gobiernos latinoamericanos (y fuerzas de oposición) de la segunda mitad del siglo pasado han dejado como herencia política una cultura de antivalores, de aprovechamiento personal de los cargos públicos, lo cual definitivamente se traduce en una sociedad desconfiada del “otro”. No es raro ver que en las mediciones de instituciones con más desprestigio aparece siempre, disputándose los primeros lugares, el espacio de representación por excelencia: el parlamento. Lo mismo puede decirse de los presidentes, en muchos casos, a muy poco de iniciar su gestión. Ante esto, la sociedad cuenta con los procesos electorales como mecanismo de rendición de cuentas; sin embargo, éste es insuficiente para revertir la sensación de desconfianza.

Esto ha tenido su correlato en el incumplimiento de las propuestas electorales, las cuales sólo están vigentes mientras se es candidato, para luego ser desechadas como si no importaran nada. Esto permite que se mantengan las malas condiciones de vida en grandes sectores de la población, es decir, sociedades con enormes brechas de desigualdad. A este punto no puede estar ajeno lo referido a los escándalos de corrupción que, si bien han sido una constante en los gobiernos de nuestra región, generalmente quedaban rezagados en abigarrados procesos judiciales, pero que a raíz del *caso Odebrecht* ha evidenciado ante la sociedad prácticas corruptas a grandes escalas en varios países durante diferentes gobiernos. Así, el incumplimiento de promesas electorales, las malas condiciones de vida de la población y

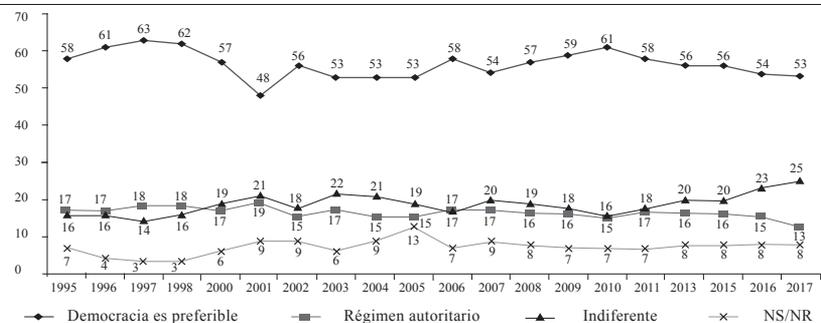
⁶ *Ibidem*, p. 28.

⁷ *Ibidem*, p. 29.

las redes de corrupción, entre otros, son insumos que acrecientan el factor sociológico de la “sociedad de la desconfianza”.

APOYO A LA DEMOCRACIA
 TOTAL AMÉRICA LATINA 1995-2017

P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.



FUENTE: Latinobarómetro 1995-2017.

III. LA DESCONFIANZA Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: UN PROBLEMA EN EL “ADN”

Es innegable que la democracia en su estado puro, es decir, de carácter asambleísta al estilo de la Grecia clásica o rousseauiana, conlleva la idea de que la ciudadanía participe de manera directa en las decisiones sobre asuntos públicos. Sin embargo, la complejidad cualitativa y cuantitativa de la sociedad la hicieron impracticable, pues, entre otras cosas, como sostiene Robert Dahl, “el tamaño importa”,⁸ en alusión a las dimensiones de las poblaciones de las ciudades-Estado griegas en relación con los Estados-nación actuales. Se considera que la mayoría de las primeras contaban con una población varón adulta que oscilaba entre los 2,000 y 10,000 pobladores, mientras que en Atenas se llegó a 60,000, cifras muy por debajo de las poblaciones actuales.

Es importante mencionar lo anterior para comprender que la idea de gobierno representativo surgió como una necesidad ante esta complejidad social y la consiguiente insuficiencia de la democracia asamblearia, por lo que se afirma que aquél “no se originó como una práctica democrática, sino como un instrumento a través del cual gobiernos no democráticos —prin-

⁸ Dahl, Robert, *La democracia*, Barcelona, Ariel Quintaesencia, 2014, p. 123.

principalmente en manos de monarcas— podían hacerse con valiosos ingresos y otros recursos que deseaban”. Así, “en sus orígenes, la representación no fue, por tanto, democrática; fue una institución no democrática que después se injertaría en la teoría y práctica democráticas”.⁹

El nacimiento antidemocrático del gobierno representativo y su esencia misma, es decir, el hecho de otorgar a un grupo la capacidad de decidir sobre asuntos públicos que inciden directamente en la vida de los demás, hacen que la democracia representativa contenga en su “ADN” el gen de la desconfianza. Pero como una respuesta natural a esta situación tenemos que los representados han tratado, a lo largo de la historia, de generar mecanismos que contrarresten esta situación. Incluso, en la Grecia clásica quienes ocupaban el cargo de “magistrados” (elegidos por sorteo como muestra de igualdad entre todos los ciudadanos) tenían que rendir cuenta al finalizar su mandato, además de existir un cuerpo de “controladores” (también elegidos por sorteo) que se mantenían pendientes de la actuación de aquéllos. Fueron las ideas liberales las que vinieron a reimpulsar, a través de la idea de soberanía del pueblo, la capacidad de control ciudadano (por ejemplo, Locke y su propuesta de “clamor al cielo”), que se vería claramente reflejada en los días de la Revolución francesa, pues en la Convención, “bajo nombres muy diversos y de acuerdo con modalidades muy variadas, se manifiesta una misma preocupación por institucionalizar una función de vigilancia social y comprender la soberanía como la articulación dinámica... de un poder representativo y un poder de control”.¹⁰

Es precisamente esta capacidad de control ciudadano, que históricamente ha funcionado como una especie de contrapoder y garantía ciudadana frente al gobierno representativo, la que llega hasta nuestros días de una manera muy disminuida. Se encuentra disminuida, por un lado, porque ya no resultan suficientes para todos los espacios de poder susceptibles de controlar y, por el otro, porque además reclaman al gobierno representativo ámbitos de decisión en la administración pública, es decir, se va traduciendo en una población democráticamente más activa. Así, “se espera que ese contrapoder de control atenúe los problemas del sistema representativo, que permita superar las decepciones nacidas de la dificultad de instituir la confianza: es entendido como un medio para erigir la desconfianza en virtud democrática activa”.¹¹

⁹ *Ibidem*, p. 121.

¹⁰ Rosanvallon, Pierre, *op. cit.*, p. 100.

¹¹ *Ibidem*, p. 46.

Entonces, de lo anterior se puede colegir que se hace necesario un cambio en las formas democráticas representativas tradicionales, debiendo derivar en la constitucionalización de mecanismos de mayor participación ciudadana, como se ha hecho en los textos del nuevo constitucionalismo latinoamericano, dando lugar a la llamada democracia “participativista”¹² o “democracia participativa y pluralista”.¹³ Esta democracia no pretende sustituir a la de tipo representativa; por el contrario, su objetivo es perfeccionarla, dotándola de mecanismos que permitan mantener en dosis adecuadas uno de sus principales defectos: la desconfianza. Es que, como sostiene Robert Dahl, “sería un error presuponer que la democracia fue inventada de una vez por todas, como ocurrió, por ejemplo, con la máquina de vapor”;¹⁴ es decir, la democracia está plenamente abierta a mutaciones, a cambios conforme se lo demanden las exigencia sociales. Así, “la democracia puede ser inventada y reinventada de manera independiente donde quiera que se den las condiciones adecuadas. Y las condiciones adecuadas han existido, creo, en tiempos distintos y en lugares diferentes”.¹⁵

IV. LA AMÉRICA LATINA DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

En América Latina, la democracia representativa ha mostrado un constante desprestigio, debido principalmente a la debilidad con que nacieron muchas de sus repúblicas luego de los procesos de independencia, que llevaron a los puestos más altos de las mismas a sectores que tuvieron mucho de clase dominante pero poco de dirigente. Este aspecto ha sabido mantenerse en la región hasta la actualidad, en gran medida debido a su historia fluctuante entre periodos de dictadura y de democracia,¹⁶ y de sometimiento económico a diferentes potencias.

¹² Cuesta López, Víctor, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, España, Thomson-Civitas, 2008, p. 34.

¹³ Pazmiño Freire, Patricio, “Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerriol*, núms. 67-68, 2009, p. 29.

¹⁴ Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵ *Ibidem*, p. 12.

¹⁶ Markoff, John, *Olas de democracia. Movimientos sociales y cambio político*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 218.

Una de las características de los largos periodos no democráticos fue, sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX, no sólo el desmantelamiento institucional del Estado, sino además la corrupción enquistada en las más altas esferas del gobierno, generándose una sostenida desconfianza ciudadana hacia el mismo. La población tuvo que aprender a convivir con gobiernos ilegítimos, que no provenían del sufragio popular (algunos sólo en apariencia) y que, por tanto, no rendían cuenta de sus actividades, las cuales se justificaban únicamente en mantener la “estabilidad” del país.¹⁷

Superados los regímenes dictatoriales del siglo pasado, se entró a la década de los noventa con un “sólido consenso de la necesidad de consolidar sistemas democrático-constitucionales de cuño liberal”,¹⁸ definitivamente representativos. A este modelo democrático constitucional liberal se le arrojaron dos tareas principales: la estabilidad política y la reducción de los índices de pobreza y exclusión en los países de la región. Podría decirse que el primer objetivo fue conseguido,¹⁹ pero no se tuvo éxito en el segundo. El primero se consiguió debido a que se empezaron a implementar, por lo menos formalmente, los presupuestos institucionales básicos de una democracia: “los cargos públicos electos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, acceso a fuentes alternativas de información, autonomía de asociaciones y ciudadanía inclusiva”.²⁰

Respecto al segundo objetivo, el camino adoptado para su consecución fue el establecido en el famoso Consenso de Washington, que

... había fijado también las directrices económicas que, a juicio de los principales organismos financieros y centros de poder privado con sede en Estados Unidos, debían ser adoptados por los países periféricos para retomar el crecimiento del PIB. Estos principios incluían una mayor contención del gasto público, la apuesta por las privatizaciones, por la liberalización del comercio

¹⁷ En el contexto de la llamada Guerra Fría, muchos de estos gobiernos fueron promovidos por Estados Unidos en su afán de detener el avance de movimientos contrarios a sus intereses en la región; así, tenemos el Plan Cóndor y el caso de los “contra” en Nicaragua.

¹⁸ Couso, Javier, “Las democracias radicales y el nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *Derechos humanos: posibilidades teóricas y desafíos prácticos*, Argentina, Librería-SELA, p. 194. Sobre los consensos que convergen en el “consenso liberal”, véase De Sousa Santos, Boaventura, *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Madrid, Sequitur, 1998, p. 22.

¹⁹ Markoff, John, *op. cit.*, p. 219.

²⁰ Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 100.

internacional, las inversiones extranjeras y, en general, por la retirada de los controles públicos sobre los poderes del mercado.²¹

El problema de la aplicación de estas recetas es que el crecimiento económico que se generó no se vio reflejado en el bienestar de la población. Ésta exigía también una democratización económica, algo diametralmente opuesto a las recetas del Consenso de Washington. Sumado a esto, tenemos los permanentes escándalos gubernamentales de corrupción a todo nivel. Así, la población percibía que el retorno de la democracia, por lo menos como estaba configurada, no representaba ninguna garantía de mejora sustancial de sus condiciones de vida. Con la finalidad de superar esto, y a iniciativa del FMI, se implantaron las denominadas “Reformas de segunda generación” que, a diferencia del Consenso de Washington, entendían que el plano institucional era primordial para el funcionamiento de los mercados, y así “se dejaba de considerar a los mercados como fenómenos naturales... y se descubría... que los mercados que consideramos un ejemplo de eficiencia son fruto de un proceso histórico que ha creado instituciones sociales eficientes”.²²

Este intento de contener las demandas ciudadanas llegó demasiado tarde en algunos países, pues, como se verá más adelante, la ciudadanía, ya muy desconfiada en las formas políticas tradicionales, empezó a mirar con simpatía propuestas de gobierno alternativas, que, entre otras cosas, enarbolaban la participación ciudadana en los asuntos públicos.

V. EL PAPEL DE LAS CONSTITUCIONES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

De lo antes expuesto, se puede establecer que parte de la estrategia para rebatir la “sociedad de la desconfianza” tendrá que pasar por la implementación de mayores mecanismos de participación ciudadana y la recuperación del papel de los partidos políticos, pues con esto, por un lado, se garantiza la participación activa de la ciudadanía en las decisiones sobre asuntos

²¹ Pisarello, Gerardo, *Un largo temidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*, Madrid, Trotta, 2011, p. 190.

²² Paramio, Ludolfo, “Crisis y cambio del modelo económico”, en Paramio, Ludolfo *et al.*, *Historia contemporánea de América Latina*, vol. VI: *Reformas económicas y consolidación democrática*, Madrid, Síntesis, 2006, p. 42.

públicos y el control hacia las autoridades y, por el otro, se reconstruye la organización de los intereses políticos de la sociedad, a la vez que se recompone la conexión entre gobernantes y gobernados.

1. *Las Constituciones posdictadura y los mecanismos de participación*

Se debe partir de la premisa de que cada experiencia democrática se moldea conforme una serie de “variaciones constitucionales”, tales como

Constitución escrita o no escrita, si contiene una declaración explícita de derechos, si reconoce derechos sociales y económicos, si se trata de un sistema federal o unitario, si es de legislatura unicameral o bicameral, sobre la revisión constitucional, si el cargo de los jueces es vitalicio o por un periodo limitado, la posibilidad de referéndum, si es presidencial o parlamentario, sobre sistema electoral.²³

Por tanto, se puede afirmar que las Constituciones inciden de forma importante en aspectos democráticos, como la “estabilidad de sus instituciones políticas básicas, en la protección de derechos, neutralidad frente a los ciudadanos, exigencia de responsabilidad a los líderes políticos, representación equitativa, consenso informado, gobierno eficaz, decisiones competentes, transparencia y simplicidad, flexibilidad y legitimidad”.²⁴

Las preocupaciones iniciales de las democracias latinoamericanas posteriores a la ola de dictaduras durante la segunda parte del siglo XX no estuvieron centradas en implementar “variaciones constitucionales” que incidieran favorablemente en aspectos democráticos, como el gobierno eficaz,²⁵ la transparencia y simplicidad,²⁶ la exigencia de responsabilidad a

²³ Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 140.

²⁴ *Ibidem*, p. 145.

²⁵ “...capacidad de un gobierno para actuar siguiendo lo que sus ciudadanos entienden que son los asuntos y problemas principales que les afectan y respecto de los que creen que es necesaria la acción de gobierno”. *Ibidem*, p. 146.

²⁶ “Las operaciones de gobierno están lo suficientemente abiertas al escrutinio público y son lo suficientemente simples como para que sus rasgos esenciales puedan ser comprensibles para los ciudadanos..., sino entienden lo que hacen sus gobiernos, no pueden someter a responsabilidad a sus líderes, particularmente en periodos electorales” (*ibidem*, p. 147). En algunas Constituciones se ha consagrado el derecho de acceso a la información

los líderes (se pensó que ésta se agotaba en el voto periódico), la legitimidad. Así, la inserción de mecanismos de participación ciudadana no constituía una preocupación importante en este momento inicial de regreso de la democracia; al contrario, ésta era concebida como un mero procedimiento electoral. Esto obedeció a las conclusiones contenidas en documentos como, entre otros, la Comisión Trilateral (1975), según la cual la crisis de gobernabilidad “admitía una salida sencilla: atenuar el alcance del principio democrático, reduciéndolo a la participación esporádica en elecciones más o menos competitivas, y evitar que los legislativos pudieran condicionar en exceso el libre funcionamiento del mercado capitalista”,²⁷ y al mismo espíritu del ya mencionado Consenso de Washington.

2. *Los partidos políticos y el abandono de sus funciones*

En la democracia, ante la ausencia de mecanismos de participación que permitieran un control ciudadano efectivo, correspondía a los partidos políticos asumir un papel que permitiera suplir esta carencia en aras de evitar el crecimiento desmedido de la desconfianza; sin embargo, esto no ocurrió. Los partidos políticos abandonaron paulatinamente algunas de sus funciones tradicionales, como las de socialización, movilización, participación y legitimación, manteniendo, en el mejor de los casos, la de representación y operatividad del régimen político.²⁸ Este abandono se produjo por diversos factores, como fueron el final de un universo ideológico bipolar, lo que impidió continuar hablando con justeza de partidos de clase (en su momento, criterio poderoso para consolidar partidos políticos), lo cual repercutió en una confusión ideológica, que se vio acrecentada con la aparición de demandas “nuevas” y concretas (animalistas, ambientalistas, minorías sexuales, etcétera) que poco o nada tenían de contenido de lucha de clases, y el consecuente surgimiento de nuevas formas de organización política, entre otros. Esto desembocó en partidos políticos convertidos en máquinas electorales, dispuestas a ceder en sus más básicos principios con tal de obtener el triunfo, lo que les valió la denominación de partidos “atrápalo todo”.

pública, aunque en no pocas ocasiones se imponen grandes limitaciones para considerar una información como tal.

²⁷ Pisarello, Gerardo, *op. cit.*, p. 169.

²⁸ Alcántara Sáez, Manuel, “Las tipologías y funciones de los partidos políticos”, Alcántara Sáez, Manuel *et al.*, *Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal, 2003, p. 49.

Con respecto a las funciones que aún mantienen (representación y operatividad del régimen político), se debe tener en cuenta que ambas se “realizan con equilibrio delicado, toda vez que en tanto se enfatiza la función de gobernación, se diluye la función de representación, ya que la lógica de ganar votos a cualquier precio va en detrimento de la de representar a sectores determinados”;²⁹ es decir, los partidos tratan de captar diferentes y variados espacios electorales a fin de convertirse en gobierno, lo cual genera un espectro de intereses y expectativas bastante difuso y, por tanto, difícil de satisfacer.

VI. INCORPORACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y NUEVAS FUERZAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Los dos factores considerados como precipuos en la estrategia para hacer frente a la “sociedad de la desconfianza” han venido experimentado cambios en algunos países de la región durante los últimos años,³⁰ alcanzando su momento de mayor difusión con las Constituciones de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), a las cuales se les ha denominado como “nuevo constitucionalismo latinoamericano”,³¹ el mismo que, salvo para autores como Uprimny,³² se inicia con la Constitución colombiana de 1991.

Recurriendo nuevamente a la descripción de la situación sociopolítica en América Latina, se tiene que, a partir de los últimos años de la década de los noventa, ante el desencanto de grandes sectores de la población con los

²⁹ *Ibidem*, p. 52

³⁰ Respecto a la participación ciudadana, se tiene que en Venezuela, desde 1998 hasta 2018, se han llevado a cabo alrededor de una veintena de procesos electorales; por su parte, en Bolivia y Ecuador, desde 2009 hasta 2018, han sido más de una decena en cada caso. En lo referente a las nuevas formaciones políticas, se debe indicar que, en Venezuela, el Movimiento Quinta República (MVR) fue creado en 1997 y llevó al poder a Hugo Chávez en 1998. En Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS) —creado en 1987— fue refundado en 1997 y llevó al poder a Evo Morales en 2005. En Ecuador, el Movimiento Alianza País fue creado en 2006 y llevó al poder a Rafael Correa ese mismo año.

³¹ Sobre sus elementos y características, véase Viciano Pastor, Roberto *et al.*, *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Valencia, Tiran lo Blanch, 2012, p. 36.

³² Este autor considera que hay un “cierto aire de familia” en las Constituciones latinoamericanas desde la de Brasil de 1988 hasta la de Bolivia en 2009. Uprimny, Rodrigo, “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos”, en Garavito Rodríguez, C. (coord.), *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, p. 126.

resultados de las democracias implementadas, se produjo un apoyo mayoritario a candidaturas que, si bien es cierto jugaban dentro de las reglas democrático-liberales, proponían cambios importantes en la forma de gobernar. Su discurso se centraba, por un lado, en “recuperar” el país de manos de los capitales privados y los grupos de poder nacionales que los apoyaban, considerados estos últimos como oligarquías, y, por el otro, enarbolaban la bandera de la participación ciudadana a fin de fortalecer el vínculo entre ésta y el Estado al momento de decidir sobre asuntos públicos. Una vez instalados en los gobiernos, sus propuestas fueron canalizadas mediante la celebración de asambleas constituyentes, que terminaron en nuevos documentos constitucionales, pues “el constitucionalismo siempre apareció asociado a la necesidad de poner fin a un cierto mal”,³³ que en varios países de la región se expresaba en una crisis que exacerbaba la desconfianza hacia los representantes políticos.

Esto último fue un elemento común en las tres experiencias que conforman el nuevo constitucionalismo latinoamericano: en Ecuador representó la elección de cuatro presidentes entre 1998 y 2006; en Bolivia, episodios de violentos enfrentamientos en las denominadas “guerra del agua” y “guerra del gas” (2002), y en Venezuela, el gran descontento social arrastrado desde el denominado “caracazo” (1989).

Las tres Constituciones resultantes de estas experiencias han incorporado o rediseñado numerosos y variados instrumentos de participación ciudadana que, como señala Palacios Romeo,³⁴ abarcan dos planos: control de los órganos de gobierno y toma de decisiones. A su vez, éstos se reflejan en cuatro ámbitos calificados como “lógicas-espacios de participación”, determinados por la naturaleza, la temporalidad y la oportunidad del mecanismo de participación. Así, tenemos el “espacio coyuntural micropolítico”, relativo a “estructuras de información, transparencia y control en el funcionamiento ordinario de los entes representativos locales y de los entes administrativos estatales, regionales y locales”; el “espacio coyuntural macropolítico”, referido a “todo el sistema de consultas y referéndum”; el “espacio estructural macropolítico”, que incluye la elección directa y/o control por parte de representantes de la sociedad civil de “las más altas

³³ Gargarella, Roberto y Courtis, Christian, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2009, p. 9.

³⁴ Palacios Romeo, Francisco, *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica. Una propuesta frente a la crisis del Behemoth occidental*, Pamplona, Aranzadi, 2013, p. 68.

instancias de la vida institucional de un Estado”, y, por último, el “espacio estructural micropolítico”, orientado a buscar el “contacto permanente de la ciudadanía con la toma de decisiones”, por lo que “viene a sustituir progresivamente al «espacio coyuntural micropolítico»”.

A continuación, se realizará un rápido recuento de algunos de los mecanismos de participación ciudadana que, como se señaló antes, constituyen parte importante de la estrategia para mejorar la situación de la confianza en nuestra región. El resto depende del correcto ejercicio de los mismos.

1. *La Constitución venezolana (1999)*

En su preámbulo menciona: “establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica... en un Estado de justicia”. Esto se proyecta a lo largo de su texto, estableciendo que la población participará como elemento activo en el desempeño de ámbitos clave, por ejemplo, sanidad (artículo 84), educación (artículo 102) y medio ambiente (artículo 128).

Uno de las novedades más importantes es la posibilidad de revocar a toda autoridad que provenga de sufragio popular, incluido el presidente de la República (artículo 72).³⁵ Existen tres tipos más de referéndum con carácter vinculante: 1) cuando se trata de proyectos de ley aprobados por el parlamento, pero que, por iniciativa de dos tercios de los diputados, requieran ser aprobados definitivamente por la población en referéndum, o también cuando versen sobre tratados internacionales que involucren temas de soberanía nacional (artículo 73); 2) el referéndum abrogatorio de leyes, incluso de aquellos decretos con fuerza de ley que dicte el presidente (artículo 74), y 3) el de los artículos 341 y 344, relativos a las enmiendas y reformas constitucionales, respectivamente.³⁶ Hay un cuarto tipo de referéndum (artículo 71), pero que no tiene carácter vinculante, sino sólo consultivo.

Si bien la Constitución venezolana marcó el derrotero para las otras Constituciones de este nuevo modelo, ello no significa, como es razonable, que estemos ante un documento totalmente desarrollado; por el contrario, como sostiene Palacios Romeo, estamos ante un texto “muy versátil y de

³⁵ El 15 de agosto de 2004 se llevó a cabo el sufragio para revocar al entonces presidente Hugo Chávez. Los resultados (59%) lo mantuvieron en el cargo.

³⁶ El 2 de diciembre de 2007 se realizó un referéndum, impulsado por el gobierno, para enmendar la Constitución en aras de profundizar el modelo socialista. La propuesta fue rechazada por un estrecho margen (51%).

gran profundidad ideológica, pero también muy asistemático y de una defectuosa técnica constitucional producto de: a) ser experiencia pionera y, b) de la gran diversidad de sensibilidades que integraron en la Asamblea Constituyente”.³⁷

2. *La Constitución ecuatoriana (2008)*

Esta Constitución, en su capítulo V (“Derechos de participación”) del título II (“De los derechos fundamentales”), establece, entre otros, el derecho de los ecuatorianos a ser consultados (artículo 61.4), a fiscalizar los actos del poder público (artículo 61.5) y a revocar el mandato de los cargos que provengan de elección popular (artículo 61.6), incluido el presidente de la República (artículo 105).

Sin embargo, donde se aprecia una mayor profundización en este aspecto es en el título IV (“Participación y organización del poder”), cuyo capítulo I (“Participación en democracia”), habla del principio de participación, señalando que ésta será “protagónica” en todo el proceso de toma de decisiones de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones públicas y sociales, así como de sus representantes (artículo 95). Además, se hace referencia a que esta participación ciudadana se dará en todos los niveles de gobierno (artículo 100). Cuando por iniciativa popular se proponga la creación, reforma o derogación de una disposición legal, ya sea ante el legislativo o ante otro órgano con competencia normativa, incluida las reformas constitucionales, y haya transcurrido un año sin que la misma sea tratada, entonces se puede convocar directamente a una consulta popular para su aprobación (artículo 103). Por último, el carácter vinculante de los “pronunciamientos populares” es atribuido mediante el artículo 106.

Otro ámbito importante de participación lo encontramos en la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, regulado en la sección segunda del capítulo V, título IV, de la Constitución. Este Consejo se constituye en el eje sobre el que gira todo el aparato de control de la administración pública, y cuyos integrantes son elegidos mediante concurso de méritos entre quienes sean propuestos por la sociedad civil.

El 7 de mayo de 2011 se llevó a cabo el primer “referéndum constitucional y consulta popular”.³⁸ Este proceso, promovido por el gobierno y

³⁷ Palacios Romeo, Francisco, *op. cit.*, p. 100.

³⁸ Los resultados favorecieron ampliamente a las propuestas promovidas por el gobierno de Rafael Correa.

apoyado inicialmente por la oposición, buscó en un primer momento una modificación en la legislación penal (respecto a la prisión preventiva); sin embargo, luego se amplió hacia otro tipo de temas, formulándose finalmente un total de diez preguntas. Entre éstas tenemos las relativas a la prohibición de espectáculos que tengan como finalidad la muerte de un animal (entiéndanse pelea de gallos y corrida de toros),³⁹ así como la prohibición de negocios dedicados a juegos de azar (casinos y salas de juego); además, se incluyó una pregunta respecto a la creación del Consejo de Regulación sobre la difusión de contenidos de la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios, el cual establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicados o medios emisores, entre otras preguntas.

Por otro lado, el segundo “referéndum constitucional y consulta popular” se realizó el 4 de febrero de 2018⁴⁰ en un clima de tensión política e impulsado por el presidente Lenín Moreno, actual mandatario. Este proceso consistió en siete preguntas, en las cuales se han discutido temas de diversa índole, que van desde la modificación de la Constitución a fin de prohibir la reelección indefinida en cargos de elección popular, pasando por la reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, hasta la consulta sobre incrementar las hectáreas protegidas y disminuir el área de explotación minera del Parque Nacional Yasuní. Cabe mencionar que la consulta popular sobre este último tema estaba pendiente de realizarse desde hace algunos años atrás, cuando un importante sector de la ciudadanía lo impulsó para frenar la decisión del entonces presidente Rafael Correa, avalada por la Asamblea Nacional.

3. *La Constitución boliviana (2009)*

Ya en su artículo 11.I señala que “La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria...”, mientras que en el artículo 11.II, de manera casi pedagógica, señala qué mecanismos abarca cada una de las tres formas de democracia. Esto lo proyecta en temas como salud (artículo 18), servicios básicos (artículo 20) y educación (artículos 78 y 83). Además, al igual que en los casos de

³⁹ Pregunta de alcance cantonal.

⁴⁰ Los resultados favorecieron ampliamente a las propuestas promovidas por el gobierno de Lenín Moreno.

Venezuela y Ecuador, la Constitución boliviana recoge la posibilidad de revocatoria contra toda autoridad pública proveniente de elección popular (artículo 240), incluido el presidente de la República.

En su título VI (“De la participación y control social”), formado por los artículos 241 y 242, introduce alcances significativos sobre el tema, pues al usar términos como “sociedad civil organizada” o “control social”, deja un abanico amplio, y hasta cierto punto impreciso, dentro del cual la sociedad puede intervenir en prácticamente todos los asuntos públicos. A modo de ejemplo tenemos el inicio del artículo 241.I, que señala que “El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, *participará* en el diseño de las políticas públicas...”, luego, encontramos el artículo 241.V, que dispone que “La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social”. Por su parte, el artículo 242 establece que

La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley”: 1. Participar en la formulación de las políticas de Estado... 3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.

En su artículo 411 señala que, ya sea que se trate de una reforma constitucional parcial o total, en ambos casos deberá ser aprobada por referéndum, haciendo la salvedad que, con respecto al primer caso, la iniciativa puede ser popular o de parte del legislativo, mientras que en la total sólo será posible a través de una asamblea constituyente, activada por iniciativa popular mediante referéndum.

Un mecanismo de participación bastante polémico, y que da al constitucionalismo boliviano una particularidad, consiste en que la elección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 182), del Tribunal Agroambiental (artículo 188), del Consejo de la Magistratura (artículo 194) y del Tribunal Constitucional Plurinacional (artículo 198) se lleva a cabo por sufragio universal, entre los candidatos propuestos por el legislativo. En el caso del Tribunal Constitucional, además se señala que la sociedad civil y las naciones y pueblos indígena originario campesinos pueden postular sus propios candidatos (artículo 199).

Uno de los procesos de participación ciudadana que abrió este nuevo escenario en Bolivia fue el realizado el 10 de agosto de 2008, en el cual se llevó a cabo un sufragio de revocatoria de mandato contra el presidente Evo

Morales y ocho de los nueve prefectos departamentales. Este proceso fue promovido por el propio presidente de la República, mediante Ley núm. 3850, Ley del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular, debido a la convulsión social generada por las iniciativas separatistas en algunas regiones ante la inminente aprobación de la actual Constitución. Los resultados de este proceso fueron auspiciosos para el gobierno, pues fue respaldado por un 67.43% de los votos, cifra mayor en casi doce puntos a la que lo llevó a la presidencia en 2005. Por su parte, la oposición sufrió la revocatoria de los prefectos de dos importantes regiones: La Paz y Cochabamba.

4. *Se van gestando más experiencias*

La urgente necesidad de aplacar la desconfianza hacia la democracia en nuestra región ha llevado a que en países como Perú y Colombia se planteen procesos de participación ciudadana sobre temas trascendentales en diversos aspectos.

En primer lugar, no podemos dejar de mencionar el plebiscito convocado por el ex presidente colombiano Juan M. Santos, quien, pese a no estar obligado a hacerlo, intentó dar a los Acuerdos de Paz con las FARC un respaldo popular.

Asimismo, durante la última semana de agosto de 2018 se realizó la denominada “Consulta Popular Anticorrupción”, en la cual los colombianos y colombianas irán a las urnas para decidir sobre siete preguntas referidas, entre otros temas, a la reducción del salario de los congresistas (pregunta 1); eliminación de ciertas condiciones para el cumplimiento de condena de delitos de corrupción y contra la administración pública, así como endurecer sanciones para privados que se vean involucrados en estos delitos (pregunta 2), y límite a la posibilidad de reelección de ciertos cargos de elección popular (pregunta 7).

Por otro lado, en el Perú, al escándalo de corrupción por el *caso Odebrecht* se le ha sumado la difusión de miles de audios en los que se evidencian los niveles de corrupción y “amiguismo” al momento de resolverse los procesos judiciales, del nombramiento de jueces y fiscales, que constituirían una red que llega no sólo a los más altos cargos del Poder Judicial, sino también a políticos, periodistas y empresarios. Esta situación ha obligado a que el Ejecutivo presente propuestas de reforma constitucional, las cuales podrían pasar por un referéndum. Sin embargo, según lo establecido en la

Constitución peruana (artículo 206), el referéndum podría obviarse si el parlamento decide discutir dicha medida únicamente en sus fueros. Estas propuestas, consistentes en el retorno a la bicameralidad del parlamento y la alternancia de género en las listas de candidatos, la prohibición de reelección de congresistas y la regulación del financiamiento privado a los partidos políticos, tienen un gran respaldo entre la población, lo cual viene generando, justamente, una recuperación de la bastante deteriorada relación entre representantes y representados.

VII. CONCLUSIONES

1. La desconfianza de los ciudadanos latinoamericanos hacia la democracia se ha elevado a niveles preocupantes, dando lugar a la llamada “sociedad de la desconfianza”.

2. La desconfianza en la democracia se ha generado, entre otros, por factores como el incumplimiento de promesas electorales, las malas condiciones de vida y los casos de corrupción en altas esferas gubernamentales; es decir, una total ausencia del llamado “Estado de bienestar”.

3. Parte de la estrategia para revertir la pérdida de confianza en el modelo democrático pasa por dos aspectos: 1) incorporar a nivel constitucional mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, y 2) que los partidos políticos asuman las funciones que tradicionalmente cumplían.

4. Es necesario repensar la idea del papel del Estado, pues, como dice Boaventura, “el contrato social pretende crear un paradigma sociopolítico que produzca de manera normal, constante y consistente cuatro bienes públicos: legitimidad del gobierno, bienestar económico y social, seguridad e identidad colectiva”,⁴¹ de los cuales se carece, aunque en diferentes magnitudes, en América Latina.

5. Las Constituciones que forman parte del denominado “nuevo constitucionalismo latinoamericano” han planteado un desarrollo de los dos aspectos mencionados (mayor participación ciudadana y papel de los partidos políticos). Sin embargo, en el caso de Venezuela, las crisis política, económica y social empañan de manera importante su adecuada aplicación.

6. El nuevo constitucionalismo latinoamericano no “crea” una nueva forma de democracia (participativa) que sustituye a la de tipo representativa,

⁴¹ De Sousa Santos, Boaventura, *op. cit.*, p. 12.

sino que aspira, en lo que a nuestro tema respecta, a dos objetivos: 1) a través de la implementación de mecanismos de participación busca recuperar la legitimidad, y 2) con base en ello, y como siguiente paso, se propone aplacar el mal congénito de la democracia representativa: la desconfianza. Por tanto, más que un tema de sustitución o reemplazo estamos ante un caso de complementación y mejoramiento de la democracia representativa.

7. La democracia participativa marca, en gran medida, el derrotero conducente a superar la denominada “entropía representativa (es decir, la degradación de la relación entre elegidos y electores)”,⁴² pues mediante la participación ciudadana efectiva se mantiene en un cauce regular la actuación de los gobiernos, lo cual tiene implicaciones directas en la contención de la desconfianza, permitiendo que ésta, como señalamos al inicio, sea sólo la necesaria.

8. Que los mecanismos de participación ciudadana estén constitucionalizados resulta de gran importancia: por un lado, debido a la obediencia que se debe a las Constituciones dado el carácter normativo que éstas tienen en el Estado constitucional y, por el otro, a fin de garantizar su vigencia en el tiempo, tenemos la especial rigidez de los textos para su modificación, dificultando así cualquier intento de recortar la participación popular.

9. Aunque resulte una obviedad, es pertinente mencionar que, si bien existen numerosos mecanismos de participación ciudadana insertos en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, es preciso que la aplicación práctica de los mismos sea la adecuada, pues su impacto democrático sería anodino si sirvieran sólo como instrumentos de movilización política, como al parecer viene ocurriendo en alguna de sus experiencias.

10. La participación ciudadana debería constituir prácticamente un acto reflejo de los representantes para recobrar o, en su caso, mantener la confianza de parte de los representados. Esto se puede observar, además de las experiencias del nuevo constitucionalismo latinoamericano, ahora en los casos de Perú y Colombia. Sin embargo, quizá en ambos países se requiera garantizar la eficacia de estos mecanismos desde sus propios textos constitucionales.

C

⁴² Rosanvallon, Pierre, *op. cit.*, p. 30.