

América Latina: democracia más allá de la representación*

by Thamy Pogrebinski

Francesc Badia: Gracias, Thamy, por recibirnos. Empecemos por definir la idea que hay detrás del proyecto LATINNO.

Thamy Pogrebinski: La idea detrás del proyecto LATINNO es llamar la atención sobre la gran experimentación que, en las últimas dos décadas, se ha estado produciendo en América Latina. Se habla mucho de innovación democrática y de gobierno participativo en América Latina, pero el único ejemplo que se cita es siempre el presupuesto participativo en Porto Alegre. Tal vez uno o dos procesos participativos más han sido estudiados recientemente, pero incluso después de tantos años el principal ejemplo de gobernanza participativa sigue siendo siempre el presupuesto participativo en Brasil. Con el Proyecto LATINNO quiero mostrar que hay mucho más en Latinoamérica que el presupuesto participativo, y no solo en Brasil o en Porto Alegre. Por lo tanto, la idea era proporcionar esa información, levantando datos sobre diferentes innovaciones que existen en dieciocho países de América Latina. Mi decisión de recopilar estos datos y abrirlos inmediatamente busca incentivar más investigación sobre todas esas innovaciones y sobre todos esos países. También tiene un objetivo práctico, que es permitir a los responsables políticos, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y las organizaciones internacionales obtener información sobre lo que existe, y comparar lo que funciona y lo que no funciona, y ver cómo las cosas pueden funcionar de diferentes maneras, y cómo la democracia ha sido experimentada en distintos contextos y circunstancias diferentes. LATINNO se distingue de otros proyectos que trazan el mapa de las innovaciones democráticas, ya que permite compararlas y evaluarlas; es decir, no simplemente mapeamos las innovaciones, sino intentamos que cada una sea comparable y medible. A su vez, la información no es recopilada mediante crowdsourcing: todos los casos de nuestra base de datos son evaluados y codificados por un equipo de asistentes de investigación que han sido capacitados rigurosamente, y que siguen un marco analítico específico, un libro de códigos, un mismo procedimiento y un método determinado, que hemos desarrollado nosotros mismos. En resumen, la idea detrás de LATINNO fue construir este conjunto de datos, que estará en línea y accesible a todos, pero también proporcionar comprensión y conocimiento sobre esta vasta experimentación con formas innovadoras de hacer política. Es por eso que LATINNO no solo es el conjunto de los datos, y no se trata sólo de cartografiar innovaciones. Es un proyecto de investigación, principalmente. Además del conjunto de datos, tenemos otros resultados, como el primer índice de innovaciones democráticas y nuestras propias publicaciones, que contienen nuestros resultados.

Francesc: Hay tres conceptos en LATINNO que valdría la pena pasar a valorar. El primero se refiere a las innovaciones democráticas, y a cómo se define la innovación democrática. ¿Qué es lo que se considera realmente innovador? El segundo concepto se construye alrededor de cómo medir la calidad de la democracia, cómo categorizarla: votación, participación, procesos de deliberación, nivel de representación? Y el tercer concepto tiene que ver con el enfoque pragmático a través del cual se ha realizado esta investigación, especialmente cuando define lo que es la experimentación política y en qué medida es característica de la democracia en América Latina. Comencemos con el primer concepto, que es la innovación democrática. ¿Cómo lo entiendes?

Thamy: Yo diría que tengo un concepto de innovaciones democráticas, que es más amplio que el utilizada en el entorno académico, pero que es más específico que el utilizado por los profesionales y activistas. En los debates académicos, las innovaciones democráticas suelen definirse como nuevos diseños institucionales que apuntan a ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Lo que contempla esta definición es el aumento del número de ciudadanos participando, es decir, cómo se amplía el número de ciudadanos involucrados en la toma de decisiones. Veo dos limitaciones aquí, una es la suposición subyacente de que simplemente aumentando el número de ciudadanos comprometidos con la democracia, ésta mejorará. La segunda es que ese compromiso debería necesariamente tener lugar en el nivel de toma de decisiones. En el nivel teórico, creo que es complicado pensar en la participación como

un fin en sí mismo, en considerar que la participación per se mejora la democracia. Y en el nivel empírico, los experimentos reales involucran a los ciudadanos en otras etapas del proceso político, no sólo en la toma de decisiones, y siguen siendo innovadores y democráticos. Sobre la base de esta consideración teórica, y sobre la observación empírica, defino innovaciones democráticas como instituciones y prácticas cuyo fin está mejorando, al menos una de las dimensiones de la calidad de la democracia, por medio de la participación ciudadana, en al menos una de las etapas del proceso político. Así, en mi conceptualización, que ha orientado la búsqueda de casos en el proyecto LATINNO, la participación ciudadana no es un fin en sí misma; es un medio para lograr un fin mayor, una mejora en la democracia, en una de las dimensiones de lo que llamamos la calidad de la democracia. Esos medios de participación son diversos. Pueden implicar deliberación, participación electrónica, votación directa y formas de representación ciudadana. Por supuesto, la participación ciudadana también es algo que mejora la democracia, sobre todo si la participación ciudadana implica inclusión política, es decir, participación de aquellos que están sub-representados. Es por eso que tomo la inclusión política como uno de los fines que puede lograr la participación ciudadana en las innovaciones democráticas, entre otros. Por lo tanto, una innovación no es democrática simplemente porque permita a los ciudadanos participar, o porque amplíe el número de ciudadanos que participan. Es democrática porque es un medio de participación, una herramienta a través de la cual los propios ciudadanos pueden hacer algo por la democracia. Y esto puede hacerse no sólo en la fase de toma de decisiones. Los ciudadanos pueden hacer aportaciones a los formuladores de políticas y establecer la agenda política, pueden participar en la formulación de la política, pueden desempeñar un papel en la propia implementación de las políticas, y también pueden evaluar, es decir, monitorear políticas que ya han sido decididas e implementadas. Así, se amplía el concepto, y entra a considerar todas las etapas del proceso político como relevantes para la participación ciudadana y no sólo para la toma de decisiones. Si uno sólo busca procesos en los que los ciudadanos toman decisiones, nos perdemos mucho de lo que está pasando en términos de experimentación democrática. Las decisiones políticas han sido tomadas de manera diferente por los tomadores de decisiones porque los ciudadanos establecen agendas, o monitorean las políticas, ese es el cambio que uno debe considerar para entender cómo la participación es algo que supera a la representación, sin competir exactamente con ella.

Francesc: Claro. Creo que el segundo concepto que podemos discutir es la calidad de la democracia, o calidad democrática. En democracia, no se trata solamente de votar, sino también de participar, incluido el proceso de deliberación, que también es clave para la calidad de la democracia. Debemos hablar también de democracia representativa, y cómo, dentro de los límites de la representación, algunos procesos pueden provocar la innovación en el sentido de que algunas iniciativas pueden tratar de superar esta brecha entre los que están en el poder y la ciudadanía, que no se siente representada por ellos. Creo que es importante discutir este concepto de los límites de la representación.

Thamy: Veo el concepto de calidad de la democracia en cierto sentido también de una manera más amplia que la que utilizan los estudiosos y los índices que miden la calidad de la democracia. Pero también trato de enmarcar este concepto con respecto a las innovaciones democráticas, utilizando un marco analítico que permita que sean evaluadas y que esperamos contribuyan a medir la calidad de la democracia, porque esos miles de nuevos diseños institucionales son importantes para la democracia y deben ser considerados en tales mediciones. Identifico cinco dimensiones de la calidad de la democracia que pueden ser activadas por las innovaciones, es decir, a través de la participación ciudadana: rendición de cuentas, capacidad de respuesta, estado de derecho, inclusión política e igualdad social. Los ciudadanos pueden mejorar la calidad de la democracia participando en estos nuevos espacios, mecanismos y prácticas, de tal manera que logren una mayor igualdad social, o más inclusión política, o ambas cosas a la vez. Cuando los ciudadanos se reúnen, discuten y expresan sus demandas, cuando identifican problemas en sus ciudades y los reportan en aplicaciones, cuando hacen recomendaciones de políticas on-line o off-line, pueden aumentar la capacidad de respuesta o de responsabilidad, porque las innovaciones aumentan las posibilidades de que el gobierno escuche. Presenta más oportunidades para que los gobiernos puedan saber lo que los ciudadanos esperan de ellos más

allá de las elecciones. En el Proyecto LATINNO observamos cómo las innovaciones están diseñadas para impactar en una o más de estas cinco dimensiones de la calidad de la democracia. También observamos cómo los diferentes medios de participación pueden activar esas cinco dimensiones, o cualidades democráticas, y esperar que diferentes combinaciones de medios y fines puedan mejorar la democracia.

Francesc: Hablemos ahora acerca de los límites de la representación.

Thamy: Hay mucha discusión sobre cómo la crisis de la representación está en crisis, sobre la crisis de la democracia, pero llamarlo crisis revela nuestra incapacidad para ver que, en realidad, la democracia ha cambiado. Tenemos que aceptarlo y seguir adelante, entender que tal vez la democracia ya no signifique lo que significó una vez. Las instituciones que nos llevan a pensar que la democracia es representativa todavía están ahí y podrían permanecer allí durante mucho tiempo. No podemos deshacernos de los parlamentos, el poder judicial y el poder ejecutivo. Son instituciones que nunca pueden ser simplemente sustituidas por innovaciones, aunque las innovaciones cambian su forma de trabajar. Muchas innovaciones comenzaron a desarrollarse dentro de instituciones representativas, o como una devolución de poder desde ellas, pero también y sobre todo, giran en torno a ellas y tienen un impacto sobre ellas, ya que permiten a los ciudadanos fijar sus agendas, aportar insumos para políticas, cambiar la forma en que se toman decisiones e implementar esas decisiones. Es importante que observemos esos cambios institucionales. Y ese es nuestro objetivo en el Proyecto LATINNO, construir esta base de datos para llamar la atención sobre esas nuevas formas y prácticas democráticas, esas experimentaciones con la democracia, esos cambios en las instituciones antiguas. Nuestra base de datos comprende 2.400 diseños institucionales diferentes en dieciocho países. Son todos casos en que los ciudadanos participan en una de las etapas del proceso político orientado a mejorar la democracia, es decir, mejorar la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta, la inclusión política, la igualdad social o el imperio de la ley. Son esos nuevos diseños institucionales, o cambios en la manera en que funcionan las viejas instituciones, lo que hace que los procesos de participación ciudadana resulten en innovaciones. Y todo esto va más allá de la representación, incluso si tiene lugar dentro de la democracia representativa y dentro de las instituciones representativas. Podría ser que no fuésemos capaces de ver este cambio ahora, y es por eso que se habla tanto de la crisis de la representación, en lugar de hablar de los cambios de la representación y de la democracia misma. En los últimos años, estamos experimentando algo que sólo podremos reconocer y seremos capaces de nombrar en el futuro. Existe un legado procedente de los últimos gobiernos latinoamericanos, especialmente de aquellos asociados al giro a la izquierda, que tiene que ver con una nueva forma de hacer política a través de la participación, nuevas formas de establecer prioridades, de tomar decisiones, de implementarlas y de evaluarlas. Vemos que la participación no es lo opuesto de la representación, es algo que cambia la representación desde dentro. No es una sorpresa que, como muestran los datos de LATINNO, aproximadamente un tercio de las innovaciones democráticas en América Latina se refiera a una forma de representación ciudadana. El ciudadano que representa a los ciudadanos, que habla en nombre de los demás, a veces también hace por los demás, a veces con otros ciudadanos, a veces junto al gobierno, esta es una tendencia, es un cambio en el concepto mismo de la representación, algo que muestra cómo se expande a través de la participación, en lugar de competir o entrar en conflicto con ella.

Francesc: Mi último punto se refiere a la experimentación. El Proyecto LATINNO menciona a menudo cómo la experimentación es característica de la democracia en América Latina. Pero ¿cuáles son específicamente las características de esta experimentación? ¿Cuáles son las condiciones que desencadenan la experimentación, y por qué América Latina es más experimental que otros espacios políticos?

Thamy: Empezaré argumentando en qué es más experimental América Latina. Latinoamérica tiene democracias nuevas, más jóvenes. La edad de las instituciones hace que, de alguna manera, sean más flexibles, que puedan adaptarse mejor a nuevas circunstancias. Cabe subrayar que existen en América Latina algunas condiciones que parecen favorecer esta experimentación

política, como la re-democratización, que ha reafirmado a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil a través de su lucha contra el autoritarismo. Con el proceso de democratización llega el proceso de constitucionalización. Se redactan nuevas constituciones, y se protegen contra el autoritarismo garantizando la participación ciudadana. Este es el caso de Brasil, por ejemplo. Además de esto, independientemente de los antecedentes autoritarios, hay países que han promulgado muchas leyes nuevas que favorecen la participación ciudadana e institucionalizan nuevos diseños institucionales. Varias leyes, en diferentes países de la región, tratan de incluir a los ciudadanos en el proceso político y conatituyen nuevas instituciones o cambios institucionales para lograrlo. Colombia es uno de estos países. Una tercera condición general es la descentralización. Prácticamente todos los países latinoamericanos han pasado por procesos de descentralización. Así, han delegado el poder a los municipios, y han potenciado el nivel local, donde se han ensayado varias innovaciones. Nuevos partidos políticos, o partidos de oposición que permanecieron ocultos durante los períodos autoritarios, comenzaron a hacer política de una manera diferente, primero a nivel local, luego a nivel nacional, especialmente después de que se produjera del giro a la izquierda y el cambio de siglo. Sin embargo, más importante que ser izquierdas o derechas, centro izquierda o centro derecha, los datos de LATINNO muestran que, independientemente de la orientación ideológica, los partidos políticos tienen un papel en el cambio de la democracia a través de las innovaciones, cuando están en el gobierno. Por último, otra condición es la diversidad cultural y étnica de América Latina. Hay, por ejemplo, tradiciones de deliberación que proceden de la sociedad civil, del periodo en que se opuso al autoritarismo, y también de las comunidades indígenas, y estas prácticas se incorporaron a las nuevas instituciones. Por lo tanto, históricamente, esas serían las condiciones. Entonces, en la práctica, empíricamente, lo que vemos son varios intentos de construir democracia a través de diferentes medios. Se dan diferentes medios de hacer política, a través de la deliberación, de la participación ciudadana, de la participación electrónica, de la votación directa, y combinamos todo esto de distintas maneras, dependiendo de los problemas que tengamos que abordar, los fines que queramos lograr. Así funciona la experimentación democrática.

***Este artículo fue publicado originalmente en la revista independiente Democracia Abierta - openDemocracy, el día 21 de Junio del 2017.**