

Instituciones de representación y calidad de la democracia: Agenda de estudio

por LETICIA M. RUIZ RODRÍGUEZ | Universidad Complutense de Madrid | leticiamaria.ruiz@cps.ucm.es

constitutional drafters tinker with citizenship clauses, the relatively costless benefits of inclusion seem worth securing.

Endnote

¹ All data come from the Comparative Constitutions Project (CCP). At this point, CCP investigators have examined 85 percent of constitutional systems once (i.e., by one coder), 75 percent twice (by two coders), and 59 percent three times (by two coders, with any discrepant codings reconciled by one of the principal investigators). In this paper we use cases from each of the three groups. If there are cases with two codings that have not been reconciled, we select one of the codings randomly.

References

Sartori, Giovanni, ed.

1984. *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

Schuck, Peter H., and Rogers M. Smith.

1986. *Citizenship without Consent: Illegal Aliens in the American Polity*. New Haven, CT: Yale University Press. ■

Se ha vuelto una rutina afirmar que en América Latina las instituciones de representación han recibido una notable atención desde las transiciones y democratizaciones que comenzaron treinta años atrás. No es tan frecuente, por el contrario, reconocer que en el proceso de acumulación de conocimiento ha habido una cierta incapacidad para su aplicación en las sucesivas reformas.

Además de la tendencia a las “mesas separadas” entre académicos y *policymakers*, el inevitable desacompañamiento entre la realidad y su análisis tampoco ha ayudado. Un ejemplo sirve para ilustrar este hecho. La crisis de representación que el mundo andino vivió en la década pasada apenas había sido anticipada por los estudiosos de instituciones. Sin embargo, una profunda reforma de las instituciones de representación fue uno de los buques insignia de los nuevos gobiernos de Ecuador y Bolivia. Para evitar futuras faltas de anticipación, es necesario un esfuerzo sostenido por definir una agenda de investigación sobre instituciones actual y relevante.

Un nuevo eje atraviesa los debates sobre reformas institucionales pendientes en la región: la calidad de la democracia. Si trasladamos la concepción de calidad de la democracia de Levine y Molina (2011) al estudio de las instituciones, vemos que son varias las dimensiones que éstas han de perseguir. En este sentido, las posibles reformas habrán de profundizar en la consecución de instituciones más participativas e inclusivas, con una composición que dependa de procesos electorales, sometidas al control ciudadano y soberanas con respecto a presiones domésticas de grupos variados (como los militares o grupos económicos del país) y externas (como las que puedan ejercer

terceros países u organismos internacionales). La amplitud de estos objetivos dificulta, en algunos casos, que las instituciones cumplan con unos estándares mínimos en todas estas dimensiones de la calidad de la democracia. Pero, a la vez, este reto apremia y anima a que la academia y los *policymakers* continúen su reflexión sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas. Aquí se proponen tres ámbitos de estudio que, bien por su novedad, su impacto, o su desatención, respectivamente, reclaman la atención de la agenda de los estudiosos de las instituciones.

En primer lugar, el intento de incorporación de la sociedad civil a las instituciones de representación constituye una novedad que la convierte en materia de análisis obligado. Los presupuestos participativos y las revocatorias de mandato entrarían dentro de esta categoría si bien con resultados dispares y, en lo que se refiere a las revocatorias de mandatos, generando una gran controversia. Se trata de un mecanismo que algunos países han incluido para destituir a las autoridades y que ha comenzado a ser utilizado en el ámbito local (Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela son algunos ejemplos de países con esta normativa). El espíritu que inspiró la introducción de esta figura combinaba el objetivo de adquirir mayores niveles de *accountability* y de prevención de abusos, así como el acercamiento de la política al ciudadano. Además de valorar el grado de cumplimiento de estas metas, merecería la pena analizar otros daños colaterales como la inestabilidad política que pueden generar, el uso de recursos desmedidos para afrontar coyunturas electorales adicionales y sobrevenidas, así como la utilización de dicha figura de forma interesada por parte de algunos grupos de poder con fines no necesariamente democráticos. Hasta la fecha este tema ha sido abordado

fundamentalmente desde una perspectiva jurídica pero es necesario un enfoque politológico que analice la huella de esta figura sobre los procesos de representación en los regímenes democráticos. Desde una perspectiva más amplia, este tipo de procesos de (re)conexión de las instituciones con los ciudadanos se encuentran también en el análisis de la relación entre partidos y ciudadanos. El interés por el efecto de las reglas electorales en la organización de los partidos y en su comportamiento en diferentes arenas como la legislativa; o los análisis sobre democracia interna en los partidos o sobre la gestación de partidos más controlables por el aparato estatal pero también por los ciudadanos/afiliados, así como la formalización de ello en las leyes de partidos, son ejemplos de la atención renovada al papel de los ciudadanos en el proceso y mecanismos de representación de sus demandas e intereses.

El segundo tema que podría integrar de una nueva agenda de estudio de las instituciones es la administración electoral. Se trata de una temática donde ya hay importantes aportaciones (Hartlyn, McCoy y Mustillo 2008; Mozaffar y Schedler 2002, por citar dos exponentes) pero su impacto sobre la calidad de la democracia y las nuevas reformas de los organismos electorales la convierten nuevamente en epicentro. La tendencia manifiesta a la complejización de la estructura y burocratización de los procedimientos de estos organismos electorales (OE) aún no ha sido abordada. Es necesario plantear los límites del crecimiento de los OE que se mantienen con los recursos públicos, y donde no siempre más inversión en éstos se traduce en que los procesos electorales o las decisiones en materia contencioso-electoral sean percibidos como legítimos por parte de los ciudadanos. Por ejemplo, varios organismos electorales de la región han

modificado recientemente sus estructuras, tales como Ecuador y República Dominicana. Este escenario anima a estudiar los criterios utilizados en éstas y otras reformas de los OE, los indicadores de desempeño de estos organismos, así como el grado en que se han satisfecho las expectativas según actores tan relevantes como son los partidos políticos y los ciudadanos.

El tercer tema de esta propuesta de agenda de investigación aborda las instituciones como variable dependiente. ¿Por qué los países optan por unos diseños institucionales? Se trata de desnudar las razones y presiones que guían los procesos de reforma. Quizá los *policymakers* encuentren que no es tan relevante esta reflexión, pero sin duda es útil profundizar en la línea iniciada por trabajos como el de Weyland (2011). Ello permitiría trazar un mapa de las importaciones y exportaciones de instituciones entre países latinoamericanos y con respecto a otras regiones, así como de los actores más relevantes de estos procesos. Dentro de esta temática podrían tener cabida estudios, por ejemplo, sobre el legado de algunos programas de cooperación en fortalecimiento institucional (como el de modernización de poderes legislativos del BID o la inclusión del Consejo de la Magistratura por parte de la cooperación española) o sobre el efecto contagio de los procesos refundacionales entre países como Ecuador y Bolivia. El estudio de estos procesos permitiría desvelar el peso de factores domésticos (liderazgo, presión partidista, ideología...) internacionales (disponibilidad de recursos económicos, incorporación de *expertise* extranjero...) en los procesos, a veces erráticos, de reforma de las instituciones de América Latina que no siempre conducen a una mayor calidad de la democracia.

Es obvio que el análisis de las instituciones no agota ni su interés ni su vigencia en los objetos de estudio descritos. Junto a estas tres propuestas hay una cascada de otros muchos temas relevantes. Los cambios constitucionales que se han sucedido en muchos países latinoamericanos (Negretto 2013); las reformas pendientes en materia de financiación de los partidos políticos; el entramado institucional de los procesos de integración; la parlamentarización del funcionamiento de algunos regímenes presidencialistas, junto con la concentración de poderes en la figura de presidente o las claves de la variación en el grado de estabilidad de los regímenes (Llanos y Marsteintredet 2010); así como la interacción entre políticos e instituciones de representación (Alcántara 2012) son otras avenidas de la agenda actual sobre instituciones y vínculos con la calidad de la democracia.

¿Quién ocupa la silla vacía? La participación como representación en la vigente innovación democrática latinoamericana

por FRANKLIN RAMÍREZ GALLEGOS | FLACSO-Ecuador | framirez@flacso.org.ec

Referencias

Alcántara, Manuel.

2012. *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.

Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas M. Mustillo.

2008. "Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America". *Comparative Political Studies* 41 (1): 73–98.

Levine, Daniel H., y Jose E. Molina, eds.

2011. *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Llanos, Mariana, y Leiv Marsteintredet, eds.

2010. *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan.

Mozaffar, Shaheen, y Andreas Schedler.

2002. "The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction". *International Political Science Review* 23 (1): 5–27.

Negretto, Gabriel.

2013. *Making Constitutions: Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weyland, Kurt.

2011. "Cambio institucional en América Latina: Modelos externos y consecuencias no previstas". *América Latina Hoy* 57 (abril): 117–143. ■

La Silla Vacía (SV) aparece como un sui generis mecanismo participativo estipulado por la nueva Constitución del Ecuador. Se trata de un dispositivo que, consagrado en el Título IV sobre "Participación y organización del poder", otorga a los ciudadanos un asiento en las sesiones de los gobiernos locales con el objeto de que tomen parte directa del proceso de toma de decisiones en función de las problemáticas de su interés.

Aunque la Carta Magna es pródiga en la implantación de múltiples instancias de participación pública, apenas se aprobó el texto constitucional —vía consulta efectuada en septiembre 2008— se multiplicaron las demandas ciudadanas por hacer uso del innovador mecanismo. Algunos gobiernos locales debieron incluso expedir ordenanzas *ad hoc* para regular la utilización de la SV mientras el legislativo expedía la normativa que regulará su existencia. La ley de participación ciudadana fue aprobada en 2010.

¿En qué consiste exactamente dicha novedosa figura participativa que tanto interés ha despertado entre organizaciones y ciudadanos? El Artículo 101 de la Constitución señala simplemente que "las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará *una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse*, con el propósito de *participar en su debate y en la toma de decisiones*".

A primera vista dicha definición constitucional sitúa a la SV como parte de la ya extensa corriente de innovación institucional abierta, desde hace al menos dos décadas atrás en diversos países de América Latina, en torno al imperativo de la participación ciudadana en el proceso democrático. Propulsada por la puja de los

movimientos sociales por la inclusión política de las mayorías y en el marco del ascenso de diversos partidos de izquierda al poder local desde los años 80 del siglo pasado, dicha corriente participativa ha ganado en generalidad al punto de redefinir, en diversos países de la región, las coordenadas generales de sus regímenes políticos. Las reformas constitucionales efectuadas en Brasil hacia fines de los ochenta y la Constitución colombiana de 1991 abrieron la ruta para dicha redefinición. Son, sin embargo, las asambleas constituyentes en Venezuela, Bolivia y Ecuador —ya en el siglo XXI— las que han conferido en su concepción de la soberanía popular igual estatus a las instituciones de la democracia representativa que a la participación directa de la ciudadanía.

Más allá de las diferencias en cada régimen político, y al interior mismo de los actores que la impulsan, esta corriente de innovación participativa procura la profundización de la democracia apelando a la más amplia implicación de ciudadanos y organizaciones sociales en la discusión pública que atraviesa la toma de decisiones gubernativas y en los procesos de control social de las instituciones públicas. La "democracia participativa" procura así relativizar el poder de fijar la agenda pública que guardan para sí elites políticas y decisores tradicionales —representantes, funcionarios, expertos— mientras empodera, a través de la puesta en marcha de específicos mecanismos institucionales (consejos de política pública, veedurías ciudadanas, presupuesto participativo, etc.), a los actores sociales que allí se involucran. Dicha orientación normativa abrió un campo de disputa teórico-política con las concepciones elitistas de la democracia tanto por la centralidad que otorgan al monopolio decisional de los electos como