

¿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

por su estricto apego a una visión liberal de la representación política.

Al observar con detenimiento la especificidad institucional de la SV se aprecia, no obstante, que se trata de un mecanismo de innovación democrática que pone en crisis la simple contraposición analítica entre ciudadanos y elites políticas, entre participación y representación. En efecto, tal como señala el Artículo 101 de la Constitución ecuatoriana antes citado, la SV es fundamentalmente un dispositivo que, pensado desde el imperativo de la participación popular, otorga *representación* a los ciudadanos en un cuerpo deliberativo —los consejos de los gobiernos locales— con poder de tomar decisiones que afectan al conjunto de la sociedad local.

Aunque cualquier procedimiento participativo exige ciertos niveles de delegación y representación de los ciudadanos en algún tramo del proceso, la regulación de la SV coloca a la representación de la sociedad civil en el primer plano de la puesta en funcionamiento del dispositivo. Ello exige, al igual que en relación a otros experimentos democráticos de la región¹, desplazar el campo de indagación del problema de la innovación participativa al terreno del surgimiento, y la legitimidad, de las nuevas formas de representación que brotan del interior mismo de un sinnúmero de instituciones que procuran ampliar la participación directa de la ciudadanía en la comunidad política.

En pocas palabras, más que hacia el dinamismo de la participación popular —sobre el que se ha centrado el debate académico especializado durante las dos últimas décadas— el eje de interrogación apunta a las formas en que dicho dinamismo va aparejado con el aumento de

“representación ciudadana”. Se trata de indagar en las modalidades y vías de legitimación de *la vigente pluralización de las prácticas de representación democrática* que atraviesan los procesos de innovación institucional de la región².

¿Qué primeras señales deja al respecto la configuración institucional y la reciente evolución de la SV en el Ecuador? En primer término se observa que la definición constitucional de la SV articula al menos dos aristas de la participación ciudadana: la posibilidad de los ciudadanos de tomar parte en los debates que encuadran la adopción de decisiones, y la que concierne la puesta en marcha de una específica dinámica de representación de lo social en el espacio de la política. La SV prefigura así la conjunción de la participación como deliberación y como representación. En la medida en que, por la vía del voto, la ciudadanía está además en capacidad de incidir de modo directo en la toma de decisiones también se sugiere que dicho mecanismo forma parte del universo de la democracia directa. Todo ello abona a favor de los argumentos que señalan que viejos y nuevos mecanismos participativos tienen, por lo general, un carácter mixto o híbrido que no se circunscribe al ideal del ciudadano operando contra y por fuera de las instituciones representativas.

En cuanto al específico procedimiento de estructuración de la representación de la sociedad civil a través de la SV se aprecian tres grandes principios regulatorios:

- a) *La designación asamblearia*: la ley estipula que aquellos ciudadanos que ocuparán la SV serán elegidos en “asambleas locales, cabildos o audiencias”;
- b) *La representación temática*: los pedidos para ocupar la SV se harán en función de temas específicos que la ciudadanía procura

someter a discusión del consejo local. Así, los delegados a la SV representan problemas públicos y no personas; y,

- c) *La responsividad política de los nuevos delegados*: los representantes ciudadanos —al igual que los representantes políticos— pueden ser objeto de rendición de cuentas y de eventuales sanciones administrativas, civiles y penales.

Estos principios engranan una base de configuración de la representación ciudadana que toma distancia del canon liberal-representativo. Éste último se sustenta en la designación electoral de los representantes, en la participación individualizada (por la vía del voto) en dicho proceso eleccionario, en la vinculación entre representación, circunscripción territorial y partidos políticos, y en una dinámica de control supeditada a la lógica de pesos y contrapesos institucionales o como efecto de la misma competencia electoral³.

De este modo, la vigente producción de una nueva representación de la ciudadanía se forja desde modalidades (¿post-liberales?) ajenas a la experiencia electoral convencional. Tal innovación no está exenta de dificultades de legitimación democrática. Cabe señalar dos de ellas. Por un lado, la emergente representación de la sociedad civil no cuenta siempre con un requisito explícito de autorización y vincula como base de la representación a grupos sociales (asambleas, organizaciones) cuyo carácter es inevitablemente ambiguo. Por otro, aún si los delegados ciudadanos a la SV pueden ser objeto de sanciones de diverso tipo, el diseño institucional no contempla especificaciones sobre el control propiamente social al que deberían someterse. Las posibilidades de autonomización del delegado respecto a las problemáticas que representa no son

entonces menores a las de cualquier representante político. El imperativo de pasar por una instancia asociativa como requisito para que determinado ciudadano ocupe la SV abre la opción, en todo caso, para que tales instancias —aún si difusas— demanden a sus delegados rendir cuentas sobre el sentido de sus actuaciones.

Se trata, en suma, de dilemas complejos que no escapan a los mismos desafíos de la representación política tradicional. No existe, de hecho, discontinuidad entre ambas formas de representación. Al contrario. Hacia futuro la cuestión es observar cómo los cuerpos representativos electivos se articulan y se complementan con la representación de la sociedad civil en diversas arenas de interacción socio-estatal y, sobre todo, si aquello contribuye a la re-legitimación global de la política democrática. El empoderamiento de los sectores estructuralmente excluidos de la toma de decisiones aparece como un foco de particular relevancia para evaluar el potencial democratizador de tal pluralización de las prácticas de representación en la región.

Notas

¹ Los casos emblemáticos en la región serían la elección de representantes de las comunidades populares a los Consejos Municipales de Salud en el Brasil. Ver al respecto Vera Schattan P. Coelho, Barbara Pozzoni y Mariana Cifuentes, 2005, “Participation and Public Policies in Brazil”, en John Gastil y Peter Levine, eds., *The Deliberative Democracy Handbook* (San Francisco: Jossey-Bass, 2005).

² Algunas referencias de este debate se pueden encontrar en Leonardo Avritzer, “Sociedade civil, instituições participativas e representação: Da autorização à legitimidade da ação”, *Dados, Revista de Ciência Sociais* (Río de Janeiro) 50, no. 3 (2007): 443–464; Adrián Gurza Lavalle, Peter P. Houtzager y Graziela Castello, “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”, *Lua Nova*

(São Paulo) 67 (2006): 49–103; y Adrián Gurza Lavalle y Ernesto Isunza Vera, “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: Participación, controles sociales y representación”, en Isunza y Gurza, eds., *Veredas de innovación democrática: Teoría y práctica de la representación, la participación y el control ciudadanos en América Latina* (México: Editorial Porrúa, 2008, documento de Internet).

³ Ver al respecto Philippe Schmitter, “Un posible esbozo de una ‘democracia post-liberal’”, en Benjamín Arditi, ed., *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones* (México: Anthropos, 2005). ■