



Revista de
Derecho
Público

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ¿UN BALUARTE DE LA DEMOCRACIA?

ROSANA MARGARITA LIZCANO OROZCO

Revisión de tema

DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.34.2015.13>

Universidad de los Andes
Facultad de Derecho
Revista de Derecho Público N.º 34
Enero - Junio de 2015. ISSN 1909-7778

La participación ciudadana ¿un baluarte de la democracia?

Resumen

El artículo presenta una revisión a la institución de la participación ciudadana como ingrediente político y activo de los modelos democráticos propuestos en la ciencia política. Inicialmente se abordan referentes teóricos que sustentan las concepciones iniciales de democracia, para luego exponer las nuevas tendencias propuestas para materializar la participación ciudadana, haciendo especial énfasis en la denominada democracia deliberativa. Finaliza con la presentación de los avances que en cuanto a participación ciudadana se han logrado en Colombia, y que dan muestra, por un lado, de experiencias satisfactorias de consenso para la construcción de políticas públicas a nivel local, pero por otro evidencian a su vez un modelo democrático necesitado de la deliberación como elemento que le permita alcanzar su madurez, siendo consciente de los obstáculos propios de esta dinámica en los Estados latinoamericanos.

Palabras clave: participación ciudadana, democracia deliberativa, participación ciudadana, teorías de la democracia.

People's participation: Is it a bastion of democracy?

Abstract

The article presents an overview of the institution of citizen participation as active political and democratic models proposed in Political Science ingredient. Initially theoretical framework underpinning the initial conceptions of democracy, then expose new trends proposed to realize citizen participation, with particular emphasis on the so-called deliberative democracy are addressed. It ends with the presentation of the progress in terms of citizen participation have been developed in Colombia, and that demonstrate the one hand, successful experiences of building consensus for public policy at the local level, but show himself a democratic model of deliberation needed as evidence to reach maturity will be aware of the obstacles themselves of this dynamic in Latin American States.

Keywords: citizen participation, deliberative democracy, democracy theories.

A participação cidadã: um baluarte da democracia?

Resumo

O artigo apresenta uma revisão da instituição da participação cidadã como ingrediente político e ativo dos modelos democráticos propostos na ciência política. Inicialmente são abordados referentes teóricos que sustentam as concepções iniciais de democracia, para depois expor as novas tendências propostas para materializar a participação cidadã, dando ênfase especial na denominada democracia deliberativa. Finaliza-se com a apresentação dos avanços sobre a participação cidadã que foram conquistados na Colômbia, e que dão mostra, por um lado, de experiências satisfatórias de consenso para a construção de políticas públicas a nível local, mas por outro evidenciam um modelo democrático necesitado de deliberação como elemento que lhe permita alcançar seu amadurecimento, sendo consciente dos obstáculos próprios desta dinâmica nos Estados latino-americanos.

Palavras-chave: participação cidadã, democracia deliberativa, participação cidadã, teorias da democracia.

La participación ciudadana ¿un baluarte de la democracia?*

Rosana Margarita Lizcano Orozco**

SUMARIO

Introducción – I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS POSTULADOS DEMOCRÁTICOS – II. NUEVAS TENDENCIAS DE LA DEMOCRACIA: DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y EL ROL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA – A. *Participación política en la democracia deliberativa. Contexto y aplicaciones prácticas* – B. *Algunas experiencias de participación ciudadana en aplicación de la teoría democrática deliberativa* – III. UNA REVISIÓN A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA Y LATINOAMÉRICA – A. *Estudio del rol de la participación en la democracia colombiana* – B. *Una mirada a la participación ciudadana en Latinoamérica* – IV. CONCLUSIONES – Referencias.

* Cómo citar este artículo: Lizcano Orozco, R. M. (Junio, 2015). La participación ciudadana ¿un baluarte de la democracia? *Revista de Derecho Público*, 34. Universidad de los Andes (Colombia).

Artículo preparado en el marco del proyecto “Implementación del observatorio del control social por usuarios de los prestadores de servicios públicos domiciliarios en Santa Marta”, desarrollado por el grupo de investigación Gestión, Gobierno y Políticas Públicas de la Facultad de Humanidades, de la Universidad del Magdalena, financiado por la mencionada Institución.

** Abogada y especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Sergio Arboleda, sede Santa Marta. Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Docente catedrática de la Universidad del Magdalena. Correo: rosana.lizcano@hotmail.com.

Introducción

El presente trabajo contiene una revisión sistemática del significado de la participación ciudadana como ingrediente político de los modelos teóricos de la democracia, a partir de la información obtenida de fuentes secundarias (artículos de revistas científicas y libros especializados), y constituye uno de los resultados del proyecto de investigación en el que se aborda el control social como mecanismo de la participación ciudadana frente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Esta revisión tiene mayor asidero al encontrarnos en una época de experimentaciones democráticas en la que los Estados acuden a distintas metodologías y técnicas para consultar al pueblo pero muchas veces con resultados superficiales¹ (Fischkin, 2009).

Para el desarrollo de este escrito se procede de la siguiente manera: en primer lugar, se abordan los referentes teóricos de la evolución del concepto de democracia hacia una mayor efectividad de la soberanía popular; seguidamente se exponen las teorías que sustentan los nuevos modelos de democracia propuestos para materializar la participación ciudadana en las decisiones políticas.

Ugarriza afirma:

Ante el fracaso de modelos que han buscado resolver este problema, la teoría de la deliberación política propone para el siglo XXI un sis-

tema político basado en la discusión racional entre iguales, tendiente no a la imposición o agregación de intereses particulares, sino a la consecución del bien común mediante el triunfo del mejor argumento (2009, pág. 433).

Finalmente, se aborda el estado del arte del alcance de la participación ciudadana en Colombia.

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS POSTULADOS DEMOCRÁTICOS

Como lo afirma el profesor José Fernando Flórez Ruiz (2012), “mientras las demás asociaciones son voluntarias, si algo singulariza al Estado como forma asociativa es que todas las personas que están dentro de sus fronteras no tienen legalmente alternativa distinta de obedecer sus mandatos” (pág. 109).

El anterior postulado de cierta manera queda replanteado, o adquiere un nuevo matiz, con la aparición de un concepto moderno de democracia que como lo afirma Ugarriza:

toma forma con el triunfo de las revoluciones republicanas, que entregaron la responsabilidad de la toma de las decisiones colectivas al pueblo soberano, para que fueran legítimas. Antes de las revoluciones estadounidense y francesa, las decisiones soberanas tomadas por un monarca gozaban de la legitimidad provista por su calidad de auténtico representante de Dios. Al menos en Occidente, con el triunfo de las revoluciones republicanas, tal conexión del gobernante con la divinidad fue definitivamente cortada, y la responsabilidad de tomar

1 Traducción realizada por la autora del artículo.

las decisiones que afectan al colectivo recayó en el ejercicio de la denominada “soberanía popular”, que se constituye en fuente primaria de legitimidad (2009, pág. 433).

Al respecto, Hans Kelsen (citado por Flórez, 2012) señaló este escenario como una:

Divergencia entre ideología y realidad, que rodea la aspiración democrática, para justificar su versión meramente representativa. (...) El ideal democrático, según Kelsen, implicaría la ausencia de dirigentes, pero como en la práctica esto no es ni remotamente realizable porque la realidad social impone la existencia de un gobierno que tome las decisiones, la cuestión que realmente importa resolver a la democracia en tanto técnica organizativa es cómo formar la “voluntad imperante (págs. 117-118).

En el modelo liberal, el concepto de democracia se ve limitado a un conjunto de reglas para elegir un gobierno, según Schumpeter, o para elegir unas mayorías, siguiendo a Bobbio. “En este sentido se entiende que la participación de los ciudadanos se limita a unas elecciones periódicas, con el fin de elegir a unos gobernantes, y que es fundamentalmente indirecta, es decir que se da a través de unos representantes” (Massal, 2010, pág. 81).

Lo anterior muestra la democracia

como un concepto propio del lenguaje político, en torno al cual se han creado posiciones controvertidas y hasta rivales, lo que ha llevado a asegurar que existen “*concepciones* sobre la democracia que aportan visiones algo distintas sobre su alcance, procedimientos y objetivos” (Pérez de la Fuente, 2012, pág. 54).

Por otro lado, Vieira señala que:

El principio de la ciudadanía moderna, fundado sobre la idea de humanidad, enfrentó muchas dificultades para su aplicación. La primera se refiere al tamaño de las repúblicas modernas, que impide el ejercicio directo del poder por el ciudadano. El Estado se destaca de la sociedad civil, el poder no puede ya ser ejercido por todos. Para evitar el despotismo, el principio republicano consagra la idea del control popular por el sufragio universal, inspirándose en la visión de soberanía popular defendida por Rousseau (s.f., pág. 4).

En palabras del profesor Ugarriza:

Desde el siglo XVIII, el intento por trasladar el difuso concepto de soberanía popular al mundo real ha dado lugar a la instauración de diversos sistemas políticos imperfectos. Los defensores de la democracia han fracasado en el propósito de erigir modelos a la vez eficientes y que garanticen la toma colectiva de decisiones de manera legítima; dado que la legitimidad democrática depende del ejercicio efectivo de la soberanía popular, la gran pregunta ha sido cómo llevar a la práctica institucional tal principio político (2009, pág. 434).

En la década de los noventa, la crisis de los partidos políticos e incluso, la falta de legitimidad de las instituciones democráticas tradicionales, “debido al clientelismo, a la corrupción, y a la ineficacia del Estado para redistribuir recursos conllevó a la baja credibilidad de la democracia representativa lo que abrió espacio a una nueva propuesta como remedio de la situación, la democracia participativa” (Massal, 2010, pág. 80).

Al respecto, enfatiza la investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Julie Massal, que aunque la democracia participativa

genera una ampliación en la concepción de la acción política, y una apertura al menos formal a nuevos actores sociales y políticos como los movimientos sociales que aparecía, a mediados de los años noventa, como una alternativa creíble y viable a los partidos en tanto representantes de los intereses “auténticos” y de las “necesidades inmediatas y reales” de la población, “dicha expectativa se desvaneció al evidenciarse la dificultad de los Movimientos Sociales para sustituir a los Partidos Políticos, y la capacidad de estos últimos para reconquistar —aunque frecuentemente de manera autoritaria y poco respetuosa de las reglas de la democracia electoral— espacios políticos claves (instituciones de control) y el dominio del debate político (2010, pág. 80).

Sobre el tema se abrió un debate en el que se analizan una serie de presupuestos y asunciones sobre la noción de individuo, el papel de la política y el alcance de la participación de los ciudadanos. Pérez de la Fuente explica:

Que evidencia una dicotomía entre la esfera pública y la esfera privada, donde los individuos persiguen sus planes de vida en el ámbito privado, según sus propios intereses, y su participación política en la esfera pública se vincula a estos intereses y consiste básicamente en la elección de los representantes (2012, pág. 54).

En cuanto a la democracia pluralista, también llamada agregativa o realista, existen de igual manera diversas concepciones, como la que

señala Schumpeter, (1988) al concebir “la democracia en clave de un mercado político donde las diferentes formaciones políticas defiendan sus propuestas concibiendo a los votantes como consumidores” (pág. 251).

Oscar Pérez de la Fuente (2012), sobre el tema, cita a Dahl, quien defiende la noción de “*poliarquía*” donde se establecen unas reglas de participación de los ciudadanos basadas en elecciones periódicas, libres y pluralistas y se defiendan principios de igualdad (de voto, para ocupar cargos públicos) y libertad de expresión (pluralismo informativo)” (pág. 57).

A juicio de la autora argentina, Macarena Marey:

Por ‘concepción agregativa’ de la democracia se entiende en general una forma de comprender el ideal democrático en el que la forma democrática de gobierno se considera un método instrumental asociado intrínsecamente a la idea de la sociedad como suma de preferencias individuales aisladas (2011, pág. 160).

Continúa la autora sosteniendo que esta concepción agregativa de la democracia, concibe una visión de la participación ciudadana en la política fundada en la idea de que esta última responde solamente a la lógica de la mera competencia por el poder —o la soberanía—; en palabras de Schumpeter:

Debe entregarse la política en manos de una élite compuesta por funcionarios, ya que los ciudadanos sólo tendrían preferencias que desearían reflejar en la decisión colectiva, pero no serían capaces de actuar con racionalidad, ni colectivamente, ni más allá de lo que atañe

estrictamente a esas preferencias (1988, pág. 253).

Dicha postura, que fue objeto de críticas y que dio lugar a nuevas propuestas, debió replantearse con miras a superar la tensión entre soberanía popular y derechos humanos (Marey, 2011).

En la segunda mitad del siglo XX, surge lo que algunos estudiosos del tema han llamado la crítica consensual a la democracia liberal (Mejía y Jiménez, 2005), planteada por una parte por John Rawls, y por otra, como se expondrá en el título siguiente, por el sociólogo y filósofo alemán Jürgen Habermas.

Rawls, luego de realizar una revisión a su Teoría de la Justicia expuesta en 1971, presenta en 1999, como aporte a la democracia constitucional, una alternativa que él denominó “sistemáticamente razonable al utilitarismo”, y a las doctrinas que por mucho tiempo han dominado la tradición filosófica con su nueva concepción de justicia como equidad.

Rawls, en *Political Liberalism*, como lo afirma Mejía (2005), rompe definitivamente con el liberalismo doctrinario al concretar su teoría en un modelo de sistema político normativamente incluyente, donde el acento en la posibilidad de la desobediencia civil planteada inicialmente se ve reemplazado por la “capacidad de consensualización política del sistema” (pág. 15).

El sociólogo Helmut Dubiel, de la tercera generación de la escuela de Frankfurt, a partir del análisis de las sociedades modernas existentes en los años 90 propone la teoría de la *demo-*

cracia radical, en la que la esfera pública y la sociedad civil juegan un papel central (Kozlarek, 1999).

En el marco de la democracia radical, el concepto de libertad dentro del liberalismo cambia para posibilitar “mayores niveles de intervención y control del poder por los ciudadanos” (Serna, 2008, pág. 273).

Dubiel, sostiene Kozlarek (1999), critica la “monopolización institucional de los procesos de formación de la voluntad política que han conllevado a la crisis de la legitimación de las instituciones de los actores políticos convencionales” y ubica la desobediencia civil como “estrategia política para la participación ciudadana y la consecución de una verdadera sociedad democrática” (pág. 119).

Se resalta como diferencia frente a Habermas su concepción de esfera pública no perteneciente ni histórica ni funcionalmente a una clase o grupo social en particular.²

II. NUEVAS TENDENCIAS DE LA DEMOCRACIA: DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y EL ROL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El problema de la ilegitimidad de una democracia liberal, arrastrado desde el siglo XVIII, y agravado por la crítica en el siglo XX, prescribe la necesidad de buscar un modelo democrático no

² Debe recordarse que Habermas reconstruyó el concepto de esfera pública históricamente a partir de la cristalización de una esfera pública burguesa.

meramente agregativo, que corrija los defectos de despoltización social y tiranía de mayorías y minorías (Habermas, 1987 [1981]).

Por ello, a finales del siglo XX, existían al menos cuatro salidas teóricas a esta disyuntiva que bien cita Ugarriza, a saber:

El modelo de democracia radical, que “promueve la participación activa de todos los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas, en detrimento de la democracia representativa”; el modelo de democracia racional, en el que la “fuente de legitimidad del sistema político radica en su estabilidad, en tanto ésta demuestra la aceptación soberana del pueblo”; el modelo de democracia participativa, que le “otorga al ciudadano un papel menos activo que en la democracia radical, pero más que en el modelo liberal agregativo, con el fin de reducir la brecha entre los representantes y el pueblo”; por último, el modelo de democracia deliberativa, “derivado de las críticas estadounidenses y europeas a la democracia liberal agregativa, en el que la deliberación política es el mecanismo legítimo de formación de la voluntad colectiva” (2009, pág. 436).

En busca de la legitimidad en el modelo democrático, encontramos partidarios de la democracia deliberativa, concretada en el discurso habermasiano, como modelo de mayor legitimidad que la democracia liberal, incluso pese a las limitaciones que se le atribuyen como la inconmensurabilidad discursiva, el dilema discursivo y la falla discursiva (Spector, 2011).

En este punto se hace necesario, entonces, revisar cuál es el papel de la participación ciuda-

dana en esta nueva propuesta de modelo democrático que, se alega, permite materializar la soberanía popular.

A. Participación política en la democracia deliberativa. Contexto y aplicaciones prácticas

Es importante tener en cuenta, como lo resalta el autor colombiano Juan Esteban Ugarriza (2009), que la teoría de la democracia deliberativa aparece de forma definitiva en los años 80 para “responder a los cuestionamientos sobre la legitimidad de la democracia moderna” (pág. 82), ante la imposibilidad de cumplir la promesa básica de adopción de decisiones colectivas de manera legítima, desde sus orígenes en el siglo XVIII.

Luego de presentarse un proceso de modernización caracterizado por la dominación de la razón instrumental de la ciencia y la tecnología sobre las demás esferas sociales, que acabó colaborando con las guerras mundiales, el bombardeo nuclear de Hiroshima y Nagasaki, los campos de concentración, la miseria y la opresión de las masas, Habermas, para buscar una salida a este pesimismo, construyó un gigantesco y complejo sistema filosófico basado en su teoría de la acción comunicativa, en la que además de la razón instrumental habría una razón comunicativa, fundada en el lenguaje, que se expresaría en la búsqueda de consenso entre los individuos, por intermedio del diálogo (Vieira, s.f).

Siguiendo a Liszt Vieira (2013), Habermas señala, que tanto el

sistema como el mundo de la vida son atravesados por las dimensiones de lo público y de lo privado. En el sistema, lo público es el Estado y lo privado es la economía. En el mundo de la vida, lo público es la participación política de los ciudadanos y lo privado es la familia (pág. 9).

Spector (2011) explica que la democracia deliberativa presupone, en términos habermasianos, que los participantes de los discursos comunicativos abandonen los requerimientos de una racionalidad instrumental que requiere la elección de aquellos medios que maximizan la obtención de fines personales y sectoriales, y las instituciones de la democracia procuren que las decisiones colectivas expresen las conclusiones racionales de deliberaciones orientadas por la racionalidad comunicativa (pág. 437).

Como bien lo explica el profesor Spector (2011), entre las condiciones procedimentales para que las deliberaciones respeten el modelo de racionalidad comunicativa, y uno sobre el cual ha hecho mayor énfasis Habermas y otros partidarios de la democracia deliberativa, es el aseguramiento de la participación de todas las personas afectadas por las decisiones colectivas que se tomen, así como la “neutralización de la influencia de intereses sectoriales o personales que están reñidos con el principio de universalidad de las razones normativas” (pág. 438).

Ahora, en el tema de la participación ciudadana en la democracia deliberativa, el problema radica, como lo sostiene James Fishkin (2009), en cómo cumplir dos valores fundamentales: la equidad política y la deliberación, ya que la democracia suena a la voz de “nosotros, el pueblo”

lo que indica que puede incluir “todo” el pueblo, pero al momento de decidir, lo que se cuestiona es la proporción del “pueblo” que ha de tomarse sin que afecte la afirmación inicial (pág. 260).

Así mismo, Fischkin (2009) se cuestiona sobre la razón que dificulta lograr la deliberación con equidad política. Por una parte, sostiene el mencionado autor, lo que los científicos sociales han denominado “la ignorancia racional”, expresión utilizada por Anthony Downs en 1957 en su obra *An Economic Theory of Democracy*, como elemento básico de la economía política, y acuñada diez años después por Gordon Tullock, cuyo significado se explica en esta frase definitiva: “Es irracional ser políticamente bien informado porque los bajos rendimientos de la información simplemente no justifican su costo en tiempo ni en otros recursos” (Caplan, 2007, pág. 94).

En segundo lugar, que los ciudadanos no están lo suficientemente informados de la realidad política, como a veces aparentan demostrarlo las encuestas; y como tercera limitación se encuentra que las personas entablan discusiones políticas con aquellos con los que comparten un mismo origen, estrato social o perspectiva (Fischkin, 2009, pág. 260).

En todo caso, los defensores de esta teoría continúan sosteniendo que la democracia dialógica o discursiva o deliberativa es la única que puede hacer una verdadera oposición a la concepción de aquella basada en la “competencia entre élites, en el recuento de votos, y en la maximización del interés privado” (De Cabo de la Vega, 2012, pág. 50).

La democracia dialógica, afirma De Cabo de la Vega (2012), en lugar de concentrarse en el resultado agregado del procedimiento (la decisión mayoritaria), se preocupa por la participación deliberativa de todos, y en la “creación de procedimientos considerados aceptables por todos los actores sociales, que acaben con la exclusión, las asimetrías de poder y la desconfianza mutua” (pág. 50).

Por otro lado, la existencia del pluralismo como clave en el desarrollo de mayores niveles de democracia, para Chantal Mouffe (1999) depende del intento de transformar el antagonismo en agonismo, es decir, relación entre adversarios, solo así la democracia puede convertirse en el “espacio adecuado para el consenso como elemento de la intervención y el control del poder por parte de los ciudadanos” (Atilli, 1996, pág. 143).

B. Algunas experiencias de participación ciudadana en aplicación de la teoría democrática deliberativa

El autor brasilero Miguel Gualano de Godoy (2011), en su artículo titulado “La democracia deliberativa como guía para la toma de decisiones legítimas. Análisis teórico a partir de Carlos Santiago Nino y algunas prácticas institucionales en Brasil Contemporáneo”, muestra los “minipúblicos” como ejemplo de grupo de ciudadanos organizado conscientemente para la deliberación pública.

Sostiene Gualano, que el abogado e investigador argentino Carlos Santiago Nino ha considerado

este modelo un desarrollo de la teoría intermedia entre Rawls y Habermas, en el que se rescata el valor epistémico de la democracia como una solución más adecuada a partir de prácticas discursivas e individuales, y en la que se plantea que si los posibles afectados por una decisión han participado en el debate en igualdad de condiciones, la decisión tomada será probablemente justa y moralmente correcta, siempre que todos acepten libremente y sin coacción.

Sin embargo, asegura el mencionado autor, la puesta en marcha del proceso democrático deliberativo con valor epistémico se enfrenta a varias dificultades, ya señaladas en este manuscrito en líneas anteriores. Por una parte, las diferencias abismales entre los ciudadanos y el tiempo casi inexistente que dedican a la defensa de sus intereses en el ámbito público; por otra, los conocimientos técnicos como requisito para la resolución de determinadas cuestiones, y por último, la inevitable formación de grupos orientados a la defensa de sus propios intereses (Gualano, 2011).

Otro caso de interés se encuentra en el trabajo realizado por Emefa S. A. Akortor (2012), quien indagó sobre los méritos o no de la democracia deliberativa y su impacto en la mejora de la calidad de vida en dos comunidades distintas de Chipre del Norte; una, Buyukkonuk Village, aldea ecoturística en la que sus habitantes participan activamente en la elección de los proyectos de desarrollo y en su ejecución; y en la ciudad amurallada de Famagusta, donde usualmente no están involucrados en la toma de decisiones, por lo que son tomadas por la autoridad municipal.

En este ejercicio se concluyó, según Akortor (2012), que si bien se trató de una comunidad con pocos habitantes, para alcanzar el éxito en la democracia deliberativa, siguiendo los modelos estudiados, se requiere de comunidades que trabajen en estrecha colaboración con las universidades respecto a los proyectos específicos. Por ejemplo, si ha de ser un proyecto arquitectónico, las comunidades deben fraternizar con las facultades de arquitectura de las universidades de la isla, para trabajar conjuntamente con el municipio y las organizaciones de financiación, y por otra parte, el proceso administrativo de la democracia deliberativa debe ser simple y gráfico, así todo el mundo puede entender fácilmente.

Según Fast (2013), Eastern Ontario Highlands (EOH), en la provincia de Ontario, Canadá, representa otro modelo de dinámica deliberativa en cuanto a la construcción de programas que desarrollen la producción de energías renovables.

Señala Fast (2013), que un estudio reciente³ mostró que en EOH las decisiones políticas son construidas a partir de argumentos y respuestas altamente racionales discutidas en reuniones públicas en las que participan representantes de la administración, de las empresas y de la ciudadanía, constituyendo un buen ejemplo de acción comunicativa⁴ en términos habermasianos, pero de igual modo se encontraron eviden-

cias de barreras a la comunicación ideal como la manipulación y la distorsión de la información.

Otro modelo importante de deliberación se encontró en Estados Unidos, a propósito de las manifestaciones de Occupy Wall Street contra la avaricia corporativa, la desigualdad económica y la insuficiencia e ineficacia del sistema de representación política, en un ejemplo de “democracia real” con nuevas prácticas democráticas a partir de movimientos denominados “forma de multitud”, caracterizados por las asambleas frecuentes y las estructuras participativas de toma de decisiones (Hardt y Negri, 2011). Sin embargo, el estudio arrojó resultados similares en cuanto a las barreras u obstáculos para lograr la deliberación ideal, como en las investigaciones citadas anteriormente.

Resultados de investigaciones, como las citadas en este escrito, confirman de alguna manera lo que Spector (2011) y Robles (2011) denominan problemas para la concepción habermasiana de la democracia, teniendo en cuenta que se trata, como lo explican Cohen (1986) y Bohman (1998), de un ideal democrático en el que se requiere que los ciudadanos de manera racional vayan más allá de sus propios intereses y orienten sus preferencias hacia la idea de bien común, al aceptar aquellos argumentos que consideran libremente como válidos o justos, siguiendo un procedimiento establecido previamente para ello.

Por otra parte, en trabajos interdisciplinarios recientes en Canadá, como el del equipo de científicos del Instituto de Investigación en Sa-

3 Realizado por el Departamento de Geografía de la Universidad de Ottawa, Canadá.

4 Habermas (1998, pág. 325) sostuvo que la acción comunicativa ocurre cuando los actores coordinan sus planes de acción con el otro, a través de procesos lingüísticos que permiten llegar a un entendimiento.

lud Pública de Montreal (IRSPUM), o el de la Fundación Canadiense de Investigación en Servicios de Salud (CHSRF), dedicados a fomentar la innovación en salud a partir del mejoramiento en la gobernanza de los sistemas de atención, se ha llegado a conclusiones interesantes como el que en la creciente literatura que examina la participación de los ciudadanos o los miembros del público en la formulación de políticas, la comprensión de la forma que tal participación debe tomar y quién debe participar debe ser de especial interés para los formuladores de políticas y servicios y, en especial, políticas de salud (Lehoux, Daudelin y Abelson, 2012).

Siguiendo esta perspectiva, Lehoux, Daudelin y Abelson revisan la discusión sobre la necesidad de una mayor atención académica a la pregunta de lo que significa ser un ciudadano dentro de las iniciativas de participación pública. Sugieren los investigadores, que tanto las conceptualizaciones académicas como las prácticas de “el ciudadano” son “ontológicamente superficiales”, positivas para la relación del término con las atribuciones jurídicas del ciudadano, pero negativas para su comprensión como ese “otro” distinto al profesional experto, y no permiten comprender el complejo y rico material que podrían aportar en los procesos de participación para la elaboración de las políticas de salud (Martin, 2012).

III. UNA REVISIÓN A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA Y LATINOAMÉRICA

A. Estudio del rol de la participación en la democracia colombiana

Como bien lo han explicado Amar y Echeverría (2008):

a partir de la expedición de la Constitución de 1991 los temas de participación ciudadana, participación social, la democracia participativa, y los servicios públicos se han convertido en los aspectos más tratados y valorados en los distintos espacios públicos y privados de la vida política, social, comunitaria e institucional del país (pág. 120).

Sánchez al respecto ha expresado:

La participación ciudadana desde la década de los 80 constituye, después de la promulgación de la Constitución de 1991, no sólo una de las innovaciones más importantes en el marco democrático sino también una perspectiva de organización de la sociedad, que amplía el espacio de expresión ciudadana (1995, pág. 250).

En Colombia la participación ciudadana se enmarca en el contexto de la democracia participativa, es decir, es entendida como intervención, en la que no se niega la necesidad de la realización y organización de algunas de las actividades políticas a través de la mediación de representantes, pero sí se postula la complementación de los mecanismos representativos, con otros que permitan a los ciudadanos un pa-

pel mucho más activo en el proceso de toma de decisiones políticas, a través de una participación más directa o de mayor intervención (Amar y Echeverría, 2008), lo que indica que el debate sobre el concepto de participación en el modelo deliberativo ha sido tímido aún.

La autora colombiana Rocío del Pilar Peña Hueras (2003) sostiene que la Constitución se presenta como la culminación de un proceso de descentralización e inclusión política y social, donde las regiones, la multiculturalidad y la diferencia serían las protagonistas.

Desde el preámbulo, sostiene la investigadora, hasta el último de sus artículos, la Constitución de 1991 legitima la diferencia y recupera el espacio público para el ciudadano. Así, con los mecanismos de participación, la Constitución buscó abrir la democracia y conjurar la crisis con la inclusión de la mayoría de los colombianos. Sin embargo, asegura, la Carta no pasa de ser una herramienta necesaria, más no suficiente en la construcción del Estado que ella consagra (Peña, 2003).

En este punto se hace importante señalar que si bien se atribuye a la Constitución Política de 1991 la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana, como lo afirma Zamudio (2003), ya en la vigencia de la Constitución anterior existían formas de expresión comunitaria que canalizaban en alguna medida las inquietudes de la población, tales como los partidos políticos, los sindicatos y las juntas de acción comunal.

Sin embargo, como lo afirman Velásquez y González (2003), el clientelismo y el autoritarismo que propiciaron como respuesta de la ciudadanía el abstencionismo, al no ver en las elecciones un instrumento favorable a sus intereses, y la protesta ciudadana ante la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población exigieron reformas en el tema de la participación.

Ahora, tratándose del análisis concreto de la participación, se ha observado que existen dos conceptos que normalmente tienen un trato indistinto, pero que en su contenido comprenden diferencias no menos importantes.

Al respecto Amar y Echeverría (2008), analizando las diferencias esbozadas por el profesor Vargas (1994), concluyeron que en un escenario político la “participación ciudadana es la posibilidad de intervenir en el gobierno o en alcanzar el poder” (pág. 136), mientras que la participación comunitaria, es la “posibilidad que tiene la comunidad de ser actor principal de sus soluciones cuando se organiza, identifica sus necesidades, emprende proyectos, gestiona recursos para el mejoramiento de sus condiciones de vida” (pág. 136). En Colombia, se cuenta con espacios legales para ejercer una y otra participación.

De igual modo, algunos autores colombianos han incluido una tercera dimensión de la participación, la llamada participación social, que siguiendo a Charles Debbasch (citado por Carlos Ariel Sánchez, 2000) se refiere a la “asociación de todas las células sociales de la Nación para

participar en la forma como toman las decisiones sus dirigentes” (pág. 206).

Sea en uno u otro sentido, como lo manifestó el profesor de la Universidad de Caldas, Alejandro Guzmán Rendón (2011), “veinte años después, es evidente que los mecanismos de participación directa consagrados en la Constitución Política de 1991 no eran la solución al problema de la legitimidad en la toma de decisiones” (pág. 31).

En un documento preparado para el diálogo regional, Oviedo (2011, pág. 8), a propósito del análisis de la participación ciudadana en Cúcuta, señaló que los obstáculos para lograr una mayor injerencia de la ciudadanía en lo público pueden obedecer, por una parte, a que la comprensión y utilización de los mecanismos resultan aún restringidas, así como la voluntad política de aplicarlas fluidamente; y por otra, la paradójica circunstancia de tener un marco constitucional generoso, limitado por una legislación estatutaria restrictiva, ya que en muchos casos contempla condiciones que difícilmente pueden cumplir los potenciales participantes.

Una investigación realizada por la Secretaría de Salud de Cali y la Fundación FES arrojó que, si bien se comprende por la ciudadanía que su participación activa a través del control social puede ayudar a mejorar servicios públicos tales como el de la salud, existen serios obstáculos para materializar ese activismo ciudadano, tales como la dificultad para el “acceso a la información, bajo liderazgo comunitario en el tema del control social y resistencia de los funciona-

rios públicos a que su gestión sea objeto de control social” (Mosquera, Gutiérrez y Serra, 2009, pág. 96).

Un resultado similar arrojó un estudio auspiciado por un grupo de entidades encabezado por la Fundación Corona, en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Valledupar y Tarso (Antioquia), en el que Velásquez y González (2003) concluyeron que si bien se registran experiencias exitosas en incidencia de los ciudadanos y las ciudadanas en la definición de políticas públicas o en el ejercicio del control social, estos

no cuentan en general con los instrumentos (jurídicos, de información, técnicos y políticos) necesarios para incidir en el contenido y orientación de las políticas, lo que limita el alcance de su acción y de su incidencia en la planeación y puesta en marcha de los procesos de gestión pública (pág. 26).

Lo anterior evidencia, como señaló Nuria Cunill Grau (2000) en un informe del Consejo Científico del CLAD, que lo crítico de la participación ciudadana, y en especial del control social en la institucionalidad republicana, “no es la creación de los recursos que propicien su realización sino la disponibilidad que se tiene de los mismos” (pág. 9).

Asimismo, estudiosos de la ciencia política en Colombia sostienen que a pesar de que la Constitución de 1991 introduce cambios importantes en el diseño institucional-estatal y en la relación del Estado con los ciudadanos, existen iniciativas cada vez más recurrentes que buscan, entre otros fines, limitar esta apertura y volver

de alguna manera a la institucionalidad de la Constitución de 1886 (Peña, 2003).

En todo caso, autores como Cuchumbé (2010), en el análisis de un horizonte para la democracia colombiana basada en la deliberación, sostiene que:

La participación, la comunicación deliberativa, el uso público de la razón práctica, la autonomía ciudadana y el respeto a los derechos fundamentales son supuestos ético-políticos inevitables si se quiere construir una cultura política democrática y pluralista, ya que no potencian un control de opinión de las mayorías configurada desde la eficacia de la publicidad, la apreciación particular de un gobernante y la homogenización ideológica; sino, antes bien, posibilitan una opinión pública y voluntad política cimentada en la discusión pública, en el diálogo entre la pluralidad de actores sociales, y en la idea de la política como un subsistema que se reforma constantemente a través de la deliberación (pág. 87).

B. Una mirada a la participación ciudadana en Latinoamérica

Los dilemas producidos en torno a la participación ciudadana no son propios solo del Estado colombiano, la falta de interés por lo público representa un mal que agobia a los Estados latinoamericanos.

En países como Chile, luego de un estudio realizado en el 2006, se concluyó que la política, dentro de lo cotidiano, es el aspecto que tiene menos importancia: “deja de ser relevante para los chilenos en su vida diaria y pasa a ser un

tema exclusivo de las élites” (Mardones, 2012, pág. 94).

Inclusive en Estados como Ecuador, explica Gillman (2010), se evidencian fenómenos como la no concepción de la democracia como un sistema político que les permite ser actores políticos, sino como un “régimen de valores o como una configuración colectiva de individuos que les permite una integración social en vez de una incorporación a la vida política” (pág. 342).

Por otra parte, la consolidación de la participación ciudadana en Latinoamérica podría enfrentarse a grandes obstáculos si se considera, como lo sostuvo Samuel Huntington (1991), que la “aparición de las democracias es un acontecimiento cíclico” (pág. 15), ya que ello indicaría la tendencia a una reaparición de regímenes autoritarios que precedieron a los democráticos (García Oñoro, 2012).

Lo cierto es que, mientras en algunos sectores la discusión gira en torno a la instalación de una democracia que dé apertura a mayores espacios de comunicación y construcción de la voluntad política, hoy por hoy en Latinoamérica se asiste al “surgimiento de nuevas dinámicas políticas” (García Oñoro, 2012, pág. 15) fortalecidas a partir de la idea de que los liderazgos individuales son la alternativa en medio de la crisis (Ocampo, Méndez y Pavajeau, 2008, pág. 838) que viene transformando el mapa político de la región y que muestra una nueva transición que signifique el final de esa tercera ola democrática y el inicio de una contra ola autoritaria (García Oñoro, 2012, pág. 17) que podría

cercenar la consolidación de estos espacios de participación.

Inclusive se ha venido señalando el surgimiento de una nueva tipología de la democracia, denominada por Guillermo O'Donnell (1994) democracia delegativa, como una expresión del nuevo caudillismo y, a su vez, de un nuevo tipo de democracia, que en palabras de García (2012) “es democrática en cuanto se basa en el apoyo de la mayoría, pero no lo es, en tanto menoscaba derechos individuales, debilita las instituciones de control y disminuye los mecanismos de responsabilidad política” (pág. 15).

IV. CONCLUSIONES

La revisión presentada nos arriba a una respuesta afirmativa frente a lo cuestionado en el título de este artículo.

La participación ciudadana o comunitaria, dependiendo del contexto en el que se estudie, en el quehacer político representa el ingrediente que mantiene vigente la discusión de la democracia como régimen político de los Estados contemporáneos.

Puede concluirse igualmente, como lo advirtieron los sociólogos Dagnino, Olvera y Panfichi (2006):

parece existir un creciente y sorpresivo consenso al valorar la necesaria participación de la sociedad civil en la construcción democrática, pero como lo señalan dichos autores, este discurso esconde una extrema variedad de pro-

yectos ideológicos y de intereses políticos, así como conceptos distintos de democracia y de participación (pág. 81).

En todo caso, la participación ciudadana bajo el entendido de Lechner (1992), como “herramienta de apropiación y toma de decisión sobre “lo público”” o como el “lugar de la deliberación colectiva de los ciudadanos” (Signorelli, 2012, pág. 5) parece constituir una buena opción para frenar la tensión insostenible que señala Guariglia (2012) entre “las exigencias domésticas de cada Nación y las potentes contricciones provenientes de una economía globalizada que azota a las democracias modernas basadas en la representación como recurso que permite la deliberación y el acuerdo en un cuerpo colegiado reducido” (pág. 115).

Finalmente, como lo sostiene Rorty (1998), citado por Cuchumbé (2010) “lo público debe ser construido y no descubierto” (pág. 88).

Referencias

- Akotor, E. (2012). *Deliberative Democracy: An Analysis of Citizens' Perspective in Buyukkonuk - North Cyprus*. Obtenido de ScienceDirect: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042812004041>
- Amar A., J. J. y Echeverría, J. (2008). Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios. *Revista de Derecho*, (29), 129-152.

- Atili, A. (1996). Pluralismo agonista: la teoría ante la política. Entrevista con Chantal Mouffe. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (8), 139-150.
- Bohman, J. (1998). The Coming of Age of Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, VI(4), 400-425.
- Caplan, B. (2007). *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies* (Séptima ed.). Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Cohen, J. (1986). An epistemic conception of democracy. *Ethics*, XCVII(1), 26-38.
- Cuchumbé Holguín, N. J. (2010). *Democracia deliberativa: opinión pública y voluntad política*. Obtenido de scielo: <http://www.scielo.org.co/pdf/ef/n42/n42a05>
- Cunill Grau, N. (2000). Responsabilización por el control social. En Latin American Centre for Development Administration, *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* (págs. 269-327). Buenos Aires: CLAD/BID/EUDEBA.
- Dagnino, E., Olvera, A. J. y Panfichi, A. (Edits.). (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Universidad veracruzana/FCE/CIESA.
- De Cabo de la Vega, A. (Enero-Junio de 2012). *La democracia y su calidad*. Obtenido de scielo: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-98932012000100003&script=sci_arttext
- Fast, S. (2013). A Habermasian analysis of local renewable energy deliberations. *Journal of Rural Studies*, XXX, 86-98.
- Fischkin, J. S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Flórez R., J. F. (2012). De Maquiavelo al Estado postmoderno. Paradigmas políticos de aproximación al fenómeno estatal. *Revista Derecho del Estado*, (29), 107-144.
- García Oñoro, J. (2012). Latinoamérica: entre la democracia y el autoritarismo. *Estudios Políticos*, (41), 15-35.
- Gillman, A. (2010). *Juventud, democracia y participación ciudadana en el Ecuador*. Obtenido de umanizales: <http://www.umanizales.edu.co/revistacinde/index.html>.
- Gualano de Godoy, M. (Enero-Junio de 2011). *A democracia deliberativa como guía para a tomada de decisões legítimas. Análise teórica a partir de Carlos Santiago Nino e algumas práticas institucionais no Brasil Contemporâneo*. Obtenido de scielo: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1794-58872011000100003&script=sci_arttext
- Guariglia, O. (Julio-Diciembre de 2012). Democracia y justicia global: obstáculos y perspectivas. *Eidos*, (17), 114-133.

- Guzmán R., A. (Julio-Diciembre de 2011). *Democracia participativa en Colombia: un sueño veinte años después*. Obtenido de jurídicas: [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas8\(2\)_2.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas8(2)_2.pdf)
- Habermas, J. (1981-1987). *The Theory of the Communicative Action* (Vol. II). (T. Berger, Trad.). Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1998). *Some further clarifications on the concept of communicative rationality*. Cambridge: MIT Press.
- Hardt, M. y Negri, A. (Octubre 11 de 2011). *The fight for "real democracy" at the heart of occupy Wall Street. The Encampment in Lower Manhattan Speaks to a Failure of Representation*. Obtenido de FOREIGN AFFAIRS: <http://www.foreignaffairs.com/articles/136399/michael-hardt-and-antonio-negri/the-fight-for-real-democracy-at-the-heart-of-occupy-wall-street>
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Kozlarek, O. (Mayo-Agosto de 1999). *La teoría crítica de Helmut Dubiel*. Obtenido de revistasociologica: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/4006.pdf> .
- Lechner, N. (Septiembre-octubre 1992). El debate sobre Estado y mercado. *Nueva sociedad*, (121).
- Lehoux, P., Daudelin, G. y Abelson, J. (2012). *The unbearable lightness of citizens within public deliberation processes*. Obtenido de ScienceDirect: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953612001979>
- Mardones A., R. (Enero-Junio de 2012). *Formación ciudadana, clave de la consolidación democrática*. Obtenido de usergioarboleda: <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/civilizar-22/Formaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf>
- Marey, M. (2011). Democracia agregativa y deliberativa: círculo práctico inevitable. *Ideas y valores*, LX(147), 153-175.
- Martin, G. P. (2012). Citizens, publics, others and their role in participatory processes: A commentary on Lehoux, Daudelin and Abelson. *Social Science & Medicine*, (74), 1851-1853.
- Massal, J. (Mayo-Agosto de 2010). *Democracia participativa: desafíos y desencantos en el siglo XXI*. Obtenido de scielo: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v23n69/v23n69a05.pdf>
- Mejía Quintana, O. y Jiménez, C. (2005). *Nuevas teorías de la democracia. De la democracia formal a la democracia deliberativa*. Obtenido de Colombia Internacional: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/indexar.php?c=Revista+No+62>
- Mosquera, J., Gutiérrez, A. y Serra, M. (Enero-Marzo de 2009). La experiencia de partici-

- pación ciudadana en el control social a la gestión en salud en Cali, Colombia. *Colombia Médica*, XL(1), 95-102.
- Mouffe, Ch. (1999). *El retorno de lo político*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- O'Donnell, G. (1994). *Democracia delegativa*. Obtenido de plataformademocratica: <http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/11566.pdf>
- Ocampo-Talero, A. M., Méndez-París, S. y Pava-jeau-Delgado, C. (Septiembre-Diciembre de 2008). Las subjetividades como centro de la formación ciudadana. *Universitas Psychologica*, VII(3), 837-851.
- Oviedo M., J. E. (2011). Contexto general de la participación ciudadana en Cúcuta y el departamento de Norte de Santander. Estado actual y perspectivas de la participación ciudadana en el nivel local. Cúcuta: Programa "Capacidades", Fundación "Parcomún", Red "Rinde" nodo Norte de Santander. Obtenido de http://www.consornoc.org.co/biblioteca/docs/cartillas_municipios/cartilla-cucuta.pdf
- Peña H., R. (2003). De la crisis humanitaria, el poder nacional y otros demonios. En M. Beltrán Cristancho, B. Londoño Toro et al., *Estado de crisis o crisis del Estado*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Pérez de la Fuente, O. (Enero-Junio de 2012). Qué democracia(s). Obtenido de scielo: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-58872012000100003&lng=en&nrm=iso
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Robles, J. M. (2011). *Cuatro problemas teóricos fundamentales para una democracia deliberativa*. Obtenido de scielo: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v7n1/v7n1a3.pdf>
- Rorty, R. (1998). *Política y pragmatismo*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Sánchez, A. (1995). *Procesos urbanos contemporáneos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Sánchez, C. (2000). *Participación ciudadana y comunitaria*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.
- Schumpeter, J. (1988). *Capitalismo, socialismo y democracia*. (J. Díaz García, Trad.). Madrid: Aguilar.
- Serna, P. P. (2008). Democracia radical y ciudadanía. *Eidos*, (9), 272-280.
- Signorelli, G. (Noviembre 14-16 de 2012). *Desentrañando el vínculo entre participación ciudadana y descentralización político-administrativa en gobiernos locales. Los casos de Porto Alegre (Brasil) y Rosario (Argentina)*. Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política. La Ciencia Política desde el Sur. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.

- Spector, H. (2011). Tres problemas para la concepción habermasiana de la democracia. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, (6), 435-460.
- Ugarriza, J. E. (Julio-Diciembre de 2009). La democracia en el siglo XXI: presente y futuro del modelo deliberativo. *Papel Político*. Bogotá, XIV(2), 431-465.
- Vargas, A. (1994). *Participación social y democracia. El papel de la personería*. Bogotá: Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán.
- Velásquez C, F. y González R. E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Vieira, L. (s.f.). *Ciudadanía y control social*. Obtenido de unpan1: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000170.pdf>
- Zamudio, J. (2003). *La democracia participativa en la Constitución de 1991. Participación y control social de la ciudadanía en la gestión de lo público*. Bogotá: Instituto UNIJUS, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.