



**UNSAM**  
ESCUELA DE  
POLÍTICA Y  
GOBIERNO

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 16  
Bajo la Sombra de Atenas.  
Avances y Retrocesos de la Democracia Directa en América Latina

Gabriela Ippolito-O'Donnell

Marzo de 2007

SERIE “DOCUMENTOS DE TRABAJO”  
ESCUELA DE POLITICA Y GOBIERNO  
Universidad Nacional de San Martín  
[www.unsam.edu.ar](http://www.unsam.edu.ar)

SERIE “DOCUMENTO DE TRABAJO” DE LA ESCUELA POLITICA Y GOBIERNO  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN

La serie de Documentos de Trabajo refleja parte de las actividades de investigación la Escuela de Política y Gobierno. Los documentos difunden productos parciales y preliminares de investigación, propuestas de trabajo y ponencias presentadas en congresos nacionales e internacionales.

Para obtener copias de la Serie solicitarlas a [documentosdetrabajoepg@unsam.edu.ar](mailto:documentosdetrabajoepg@unsam.edu.ar)

## Bajo la Sombra de Atenas. Avances y Retrocesos de la Democracia Directa en América Latina<sup>1</sup>

Gabriela Ippolito-O'Donnell

Voy a discutir brevemente, por obvias limitaciones de tiempo, tres aspectos que considero quedan implícitos en la discusión sobre democracia directa y me parecen útiles para contribuir a una visión mas adecuada de este importante fenómeno.

Como Uds. saben en las últimas décadas, el proceso de democratización política en América Latina ha estado acompañado por la proliferación de mecanismos de participación, tanto formales como informales, de democracia directa. Entre los mecanismos de participación directa de carácter formal, es decir aquellos que están encuadrados legalmente, se encuentran los presupuestos participativos, referendums, consultas populares etc, y entre los que yo llamo informales se encuentran los mecanismos de control social o de “*social accountability*” que Smulovitz y Peruzzotti (2000) han discutido, como las auditorías ciudadanas (aunque con diferencias dependiendo del país), así como también asambleas vecinales y otras formas de acción colectiva y protesta social tanto a nivel local como nacional.

Estos mecanismos de participación, muchos novedosos y otros no tanto, apuntan en su conjunto a fortalecer las capacidades de los ciudadanos para expresar sus preferencias en materia de políticas públicas y controlar el accionar de los gobiernos y, al hacerlo, mejorar la calidad de la democracia.

El supuesto subyacente a la proliferación de estos mecanismos o formas de participación democrática directa es que el *ideal democrático* del “autogobierno ciudadano” no puede completarse “desde arriba”, esto es vía la democracia 2 representativa tradicional, sino más bien “desde abajo”, a través de la acción directa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

De este supuesto se derivan una serie de cuestiones entrelazadas que me gustaría plantearles y debatir hoy. Mis reflexiones están basadas en la experiencia de trabajo a nivel local, en la Ciudad de Buenos Aires, pero espero que sean útiles al debate general, sobre todo para entender la democracia directa en las ciudades latinoamericanas.

El primer tema que quería plantear es el de las *condiciones mínimas* para el ejercicio de la ciudadanía, entendida en el marco de la democracia directa.

Y para ello voy a volver la mirada sobre Atenas. Me llama la atención que a pesar de ser el ejemplo mas acabado de democracia directa, la experiencia ateniense no es tomada en cuenta en la mayoría de los debates sobre este tema. Hemos aprendido con el magnífico trabajo de John Dunn (2005) que la democracia ha viajado extensamente en el tiempo y en

---

<sup>1</sup>Ponencia presentada en la Conferencia Internacional “Direct Democracy in Latin America” (13 y 14 de marzo de 2007, Buenos Aires)

el espacio y que ha cambiado su forma de expresarse. Si bien las instituciones democráticas de Atenas difieren de las de la democracia moderna, si miramos de cerca y más allá de considerar a la democracia sólo como un régimen político, es evidente que los principios morales básicos del sistema ateniense están aún en el centro de la democracia moderna. La antigua Grecia era una sociedad agraria en donde algunos pocos ciudadanos eran ricos y unos cuantos eran bastante pobres. Aunque Atenas llama la atención como la más estable y desarrollada de las democracias antiguas, existían desigualdades de status y de propiedad significativas aún entre los ciudadanos. Sin embargo, a pesar de la persistencia de desigualdades económicas y sociales, durante el siglo y medio que duró la democracia ateniense (462-322) se tomaron medidas específicas para garantizar el *acceso* efectivo al ejercicio de la ciudadanía y la realización de lo que hoy llamamos democracia directa.

Por encima de todo, la democracia ateniense dependía de la libre participación del DEMOS. Uno de los atributos principales de la democracia en Atenas era la *eleutheria* (*libertad*) que era entendida tanto por los partidarios como por los detractores de la democracia como la “libertad de hacer o elegir como uno quiere.” Con el mismo espíritu, en la Retórica, Aristoteles afirmaba que un hombre libre es aquel que no vive en dependencia de otro hombre. Para preservar la independencia de los ciudadanos pobres de los ricos y garantizar el acceso al ejercicio pleno de la ciudadanía, los atenienses implementaron medidas específicas para redistribuir parcialmente los ingresos (aunque no la propiedad). Estas medidas no implicaban revertir las desigualdades económicas. Las transferencias monetarias a los ciudadanos más pobres (*the public pay*) eran pagos destinados a posibilitar la participación directa y así evitar que dichos ciudadanos comprometieran su independencia y fueran capaces de participar libremente en el demos y generar juicios democráticos genuinamente deliberados.

Este brevísimo desvío por la antigua Atenas deja planteada la necesidad de incorporar al debate de la democracia directa las condiciones sociales del ejercicio efectivo de la ciudadanía. Creo, en este sentido, que el debate es incompleto si sólo se refiere a la “ingeniería institucional” de la democracia directa -sin negar que hay mecanismos más o menos eficientes y mejor o peor diseñados. La cuestión es cómo garantizar el acceso para que todos los ciudadanos puedan ejercer su función como tales y puedan deliberar libremente.

El segundo tema que quería dejar planteado es cuál es el modelo de democracia directa que esta implícito en el debate. Hay dos modelos de que apuntan a dos ciudadanía (o sociedades civiles) bien diferentes. Hay, por un lado, una ciudadanía o sociedad civil (uso estos conceptos indistintamente aunque sé que ello puede generar discusión) *ordenada* que participa directamente de manera institucionalizada a través de canales formales, y hay una ciudadanía o sociedad civil *contenciosa* que participa directamente por canales informales, ya sea asociándose autónomamente, protestando, etc.

Claro está que esta división es analítica y que seguramente hay intersecciones que sería bueno explorar. Pero hoy quiero hacer una categorización simple para dejar en claro cuál es mi argumento. Estos dos tipos de ciudadanía (la ordenada y la contenciosa) hacen

referencia a un tema más amplio y bastante debatido sobre los efectos de la participación directa, sobretodo a nivel local, en el proceso de democratización.

Por varias décadas intelectuales y funcionarios han discutido sobre los efectos positivos (o no) de la participación directa de los ciudadanos, especialmente en asociaciones locales, para la vida de la comunidad y el bienestar individual. Entre los autores más destacados se encuentra Robert Putnam, quien es responsable de reflatar la idea de Tocqueville sobre los aspectos beneficiosos de la participación directa a nivel local tanto para el fortalecimiento de la democracia como para el desarrollo económico. Putnam señala en su estudio sobre Italia (1993) que al participar a nivel local, los individuos acumulan un bien fundamental para mejorar la vida tanto personal como de la comunidad: el capital social. Una vida de participación activa a nivel local promueve la cooperación entre los ciudadanos y eso a su vez, de acuerdo a Putnam, promueve la *estabilidad democrática y la eficiencia del gobierno*. Hay muchas críticas al trabajo de Putnam. De ellas comparto la de Foley y Edwards (1996): esto es que la participación directa ordenada e institucionalizada que Putnam propone a nivel local puede tener efectos positivos para la estabilidad de la democracia pero no es claro que sea así para la propagación de la misma. Este es un modelo de democracia directa que privilegia la estabilidad y el orden por encima de la expansión de la democracia. Este modelo contrasta con otro modelo que yo llamaría de “ciudadanía o democracia directa rebelde o contenciosa.” La experiencia de algunos países latinoamericanos y de Europa del Este durante la transición a la democracia muestra justamente que una ciudadanía contenciosa y rebelde es condición necesaria para la expansión de los derechos políticos, civiles y sociales.

Históricamente, como ha mostrado Charles Tilly (2004), la participación de carácter contencioso, es decir aquella que implica un desafío a la autoridad competente y que exige una respuesta satisfactoria, ha estado en la base de todos los procesos de democratización. Eso no significa que todo evento de participación contenciosa lleve inexorablemente a la democratización, pero en la *mayoría* de los avances democratizantes, la participación contenciosa ha estado presente. Asimismo, en su clásico estudio sobre los Orígenes Sociales del Autoritarismo y la Democracia, Barrington Moore (1966) sostiene que el conflicto o la participación contenciosa ha estado presente históricamente en el desarrollo de las que hoy son democracias estables.

Hay entonces dos modelos de democracia directa implícitos en el debate, uno que apunta a consolidar la estabilidad del régimen –en mi opinión, un modelo bastante conservador y mucho más vulnerable a la manipulación como se discutió en otros paneles-, y un segundo modelo de democracia directa, más informal, contencioso y que apunta a la “democratización de la democracia”.

El tercer tema que quería plantear tiene que ver con los derechos de ciudadanía. El derecho a votar, ya sea en elecciones nacionales, referendums, consultas populares, revocación de mandatos, etc. es sólo uno de los derechos comprendidos en el conjunto de derechos ciudadanos. Hay otros derechos tanto o más importantes en el sentido de que la inexistencia de tales derechos hace imposible la existencia del voto libre. O’Donnell (2004) se ha referido a esos derechos como las libertades que circundan y protegen el derecho de votar

que es la base del régimen político democrático. Entre estos otros derechos de ciudadanía quiero mencionar el derecho a asociarse autónomamente y peticionar libremente ante las autoridades. Este es un derecho fundamental para la práctica de la democracia directa, sobre todo para aquellos ciudadanos que son pobres y tienen sólo ese recurso para hacer oír su voz. En este sentido, ha habido avances en la región (entre ellos los mecanismos de “accountability social” mencionados anteriormente). Pero también, algunos retrocesos importantes sobre todo debido a la expansión y consolidación de viejas formas de articulación de intereses, como el clientelismo acompañado por altos grados de corrupción. Esto se hace muy evidente en el nivel local. En un trabajo anterior argumenté que el clientelismo viola la autonomía del derecho al voto (Ippolito 2004). Asimismo, viola el derecho ciudadano de asociarse libremente al generar una serie de incentivos contrarios a la acción colectiva ciudadana (Ippolito-O’Donnell 2006). Por ello, el clientelismo afecta negativamente la calidad de la democracia, incluso la directa. Si bien ha habido avances a través de la acción colectiva de los ciudadanos en controlar a los gobiernos, existe también un avance en el control de los gobiernos a través de políticas clientelistas por sobre los ciudadanos, especialmente aquellos de menores recursos. Johnatan Fox (2000) se referiría a este fenómeno en su trabajo sobre clientelismo en Méjico como la subversión de la rendición de cuentas o “*the reversal of accountability.*”

De acuerdo al informe del PNUD del 2004 (La Democracia en América Latina), en la región no existe un gran déficit de participación: 4 de cada 10 latinoamericanos participa de la vida pública a través de algún mecanismo formal o informal, además de participar en las urnas. Sin embargo, si creo que existe un gran déficit de deliberación, es decir de un espacio público en donde todos los ciudadanos tengan igual acceso y puedan formular opiniones autónomas y razonadas y sean efectivamente escuchados.

Como dije al comienzo, quería presentar brevemente tres temas que están implícitos en el debate sobre democracia directa. Primero, el de las condiciones sociales de acceso a la participación y deliberación de los ciudadanos. En segundo lugar, el del tipo de ciudadanía o sociedad civil (organizada o contenciosa) y por lo tanto a qué tipo de democracia directa nos referimos. Y el tercer tema fue recordar la relevancia del derecho de asociación para la democracia directa, sobre todo para los sectores populares y cómo el clientelismo afecta negativamente su ejercicio.

#### Referencias

Dunn, John 2005. *Setting the People Free. The Story of Democracy*. London: Atlantic Books.

Foley, Michael W., and Bob Edwards 1996. The Paradox of Civil Society. *Journal of Democracy* 7 (3):38-52.

Fox, Jonathan 2000. “Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion.” Presented at the Conference: *Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, May 8-9.

Ippolito, Gabriela 2004. “In Search of New Paradigm. Quality of Democracy and Human Development in Latin America.” *The Quality of Democracy. Theory and Applications*. G. O’Donnell, O. Iazzetta and J. Vargas Cullel, eds. Notre

Dame, University of Notre Dame Press: 168-175.

Ippolito-O'Donnell, Gabriela 2006. "Political Clientelism and the Quality of Democracy" Paper submitted to the Panel "Assessing the quality of democracy. Experiences and criteria," 20th World Congress of the International Political Science Association (IPSA), Fukuoka, Japan, July 9-13 2006.

Moore, Barrington Jr. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.

O'Donnell, Guillermo 2004. "Human Development, Human Rights, and Democracy." *The Quality of Democracy. Theory and Applications*. G. O'Donnell, J. V. Culler and O. Iazzetta. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) 2004 *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. New York: PNUD

Putnam, Robert D., with Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Smulovitz, Catalina, and Enrique Peruzzotti 2000. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy* 11 (4):147-158.

Tilly, Charles 2004. *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.