

### Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones

Gurza Lavalle, Adrián; Melo Romão, Wagner de; Zaremborg, Gisela

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gurza Lavalle, A., Melo Romão, W. d., & Zaremborg, G. (2014). Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(220), 21-53. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70800-1](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70800-1)

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones<sup>1</sup>***

### ***Political Parties and Democratic Innovation: Beyond Purities and Perversions***

**Adrián Gurza Lavalle\***

**Wagner de Melo Romão\*\***

**Gisela Zarembeg\*\*\***

Recibido el 13 de octubre de 2013

Aceptado el 13 de noviembre de 2013

---

<sup>1</sup> Este artículo es producto del diálogo dentro del grupo de trabajo dedicado a pensar la participación en el marco del proyecto “Tras los hilos de Teseo: comparando circuitos de representación para el acceso a derechos ciudadanos en América Latina”. (Proyecto especial Ford/LASA. Séptimo ciclo). Los autores agradecen el apoyo de este proyecto. Adrián Gurza Lavalle también agradece al Institute for European Studies y al Centre for the Study of Democratic Institutions, ambos de la University of British Columbia, por el apoyo institucional recibido durante la redacción de este artículo, así como el financiamiento de investigación en el exterior (Processo nº 2012/18439-6) concedido por la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

\* Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo, (Brasil). Investigador del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento y del Centro de Estudos da Metrópole. Realizó un post-doctorado en el *Institute of Development Studies* (2005), el Doctorado en Ciencias Políticas en la USP y la Maestría en Sociología en la Universidad Nacional Autónoma de México (1994). Es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM (1991). Sus líneas de investigación son: sociedad civil, teoría democrática, teorías de la representación y espacio público. Entre sus últimas publicaciones destacan: *La innovación democrática en América Latina. Participación, representación y control social* (2010) y *O Horizonte da Política. Questões Emergentes e Agendas de Pesquisa* (2012). Correo electrónico: gurzalavalleadrian@gmail.com

\*\* Licenciado en Sociología por la Universidad de São Paulo, (Brasil). Maestro y Doctor en Sociología por la misma Universidad. Post-doctorado en el Centro de Estudos da Metrópole (CEM-CEBRAP). Profesor del Departamento de Ciencia Política de Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) y del Programa de Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidade Estadual Paulista (UNESP Campus Araraquara). Es investigador del Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, (Brasil). Sus líneas de investigación son: participación, democracia y políticas públicas. Entre sus últimas publicaciones destacan: “Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade” (2013); “Contribuição do Observatório Cidadão de Piracicaba para a transparência pública e o acesso à informação no município” (2013). Correo electrónico: romao@fclar.unesp.br

\*\*\* Profesora-investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (México). Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales, Maestría en Políticas Sociales y Licenciatura en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Sus líneas de investigación son: representación política, redes de políticas, gobernanza y género. Entre sus últimas publicaciones destacan: *Votos, mujeres y asistencia social en el México Priista y la Argentina peronista (1947-1964)* premio Donna Lee Van Cott al “Mejor libro sobre Instituciones Latinoamericanas” de LAPIS, LASA (2010); *Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina. Volumen 1 y 2* (2012 y 2013). Correo electrónico: gizezar@flacso.edu.mx

## RESUMEN

Este artículo propone repensar los alcances conceptuales del término “intermediación política” para iluminar los horizontes de análisis de la política indirecta, cuya gama de posibilidades ha sido usualmente pensada como si estuviese confinada entre los extremos de la representación política y el clientelismo. Se ofrece un ejercicio analítico como *un* camino posible y tentativo no sólo para especificar un vocabulario más sensible a las demandas del presente, sino para –en las palabras de Bunge– permitir inicialmente la reinterpretación de los símbolos viejos de nuestro vocabulario político. Para ello, además de un recorrido lingüístico y conceptual del término “intermediación” se desarrollan cada una de las tres dimensiones analíticas de la política indirecta privilegiando el diálogo con las teorías de la representación, derivando así en un modelo analítico que denominamos “cubo de la política indirecta”. Finalizamos con un breve ejercicio de clasificación de casos con la intención de mostrar los desplazamientos producidos por el modelo en la comprensión de ciertas experiencias de política indirecta.

**Palabras clave:** intermediación política; representación; clientelismo; política indirecta; innovación democrática.

## ABSTRACT

This article aims to review the conceptual import of the term “political mediation”, to shed light on the analytical reach of indirect politics, whose scope of possibilities has been usually thought of as confined within the opposites of political representation and clientelism. An analytical exercise is put forth as *a* possible and tentative means not only to establish a vocabulary which may be more sensitive towards present time demands, but also to –in Bunge’s words- initially allow for the reinterpretation of older symbols of our political vocabulary. Towards this goal, besides a linguistic and conceptual itinerary of the term “mediation”, each of the three analytical dimensions of indirect politics is developed, favoring dialogue with theories of representation, which channels into an analytical model we call the “cube of indirect politics”. The article ends with a brief case-classification exercise aimed at showing the displacement produced by the model in the understanding of given experiences in indirect politics.

**Keywords:** political mediation; representation; clientelism; indirect politics; democratic innovation.

## Introducción

¿De qué depende el sentido más o menos plural e inclusivo que pudieran adquirir los nuevos circuitos de representación desarrollados en interfaces socioestatales como el presupuesto

participativo, los consejos, comités o conferencias?<sup>2</sup> ¿Qué nos explica la variabilidad entre, por ejemplo, consejos subsumidos en las tradicionales lógicas político-partidarias y consejos, en cambio, centrados en una preocupación por lo colectivo-ciudadano en un tono de innovación democrática? Este artículo reflexiona sobre las relaciones entre partidos políticos y lo que se ha dado en llamar innovación democrática. Ello centrándonos en el caso de Brasil, un país considerado como paradigmático en el impulso a dicha innovación. Con base en resultados de estudios previos y de los avances en la literatura especializada, se analiza la relación de algunos espacios de interfaz en Brasil, tanto desde un óptica de reflexión interna (anclada en el caso específico) como desde una lógica externa o comparada, esto es, analizando el caso a la luz del devenir de experiencias similares en México, Venezuela y Nicaragua.

No nos referimos a una evaluación de la efectividad de las experiencias con respecto a objetivos de políticas públicas, sino que nos preocupamos por sopesar en qué medida la relación entre partido/s, sociedad civil y gobierno no anula y substituye unas lógicas por otras. Este balance se intenta hacer evitando supuestos de pureza o perversión en torno a la relación entre estas entidades (partidos, sociedad, gobierno). No suponemos, por ejemplo, que la existencia de relación entre organizaciones civiles y partidos sea por definición “contaminante”. Aún más, no damos por hecho en absoluto que el mantener a dichas organizaciones alejadas de proyectos político-partidarios constituya una virtud. Las debilidades y “confluencias perversas” (Dagnino, 2002) de la acepción puramente técnica del involucramiento de la sociedad en políticas públicas, han sido abundantemente analizadas (Cunill, 2008) y no resulta necesariamente deseable profundizar en su análisis en el presente artículo. En este contexto, desde nuestra perspectiva, se trata de observar *cómo* es la relación (dando por supuesto que la no relación también habla de un tipo de relación) y no tanto si ésta se “debe” dar o no. En otras palabras, más que erigir en este texto un juicio sobre supuestas perversidades o purezas que normativamente debieran mantener entre sí los mecanismos de representación tradicionales anclados en el sistema partidario y los nuevos mecanismos de representación ligados con la participación y la innovación democrática, se trata más bien de observar cómo se construyen –o no– equilibrios entre política, técnica, bien público y lucha política partidaria.

A lo largo del artículo desarrollaremos dos argumentos. Por una parte, diremos que, desde una perspectiva interna, la experiencia en torno a espacios de innovación democrática y su relación con los partidos políticos en Brasil no parece ser tan innovadora como se esperaba. Sin desconocer la enorme variedad que presentan dichas experiencias en este país, en un primer balance se observa que las instituciones participativas conjugan una ampliación del espacio de la política y de la incidencia en políticas hacia actores societales con límites

---

<sup>2</sup> Para una ampliación del concepto de circuito de representación ver: Zaremberg (2012). Para el concepto de interfaces socioestatales ver: Isunza (2006) y Gurza Lavalle e Isunza (2010).

considerables para incluir a nuevos actores o grupos discriminados en la escena política. Esto es así porque la expansión de la participación política se produce –no sólo, pero sobre todo– en relación a los grupos y agendas articulados a partidos políticos o ya desplegados por el conjunto de los intereses organizados por los últimos.

Por otra parte, desde un análisis externo al caso, la presencia de esta relación entre partidos, movimientos, sociedad civil y espacios de interfaz no se ubica lisa y llanamente en lo que podría denominarse como cooptación. Argumentaremos que el perfil altamente competitivo del sistema partidario brasileiro, conjugado con una adhesión electoral de la ciudadanía no totalmente previsible y acompañado de una variedad regional y local de actores de la sociedad civil, constituyen un escenario que permite el florecimiento de nuevos mecanismos de participación y representación extraparlamentaria que se complementan con los tradicionales mecanismos de representación electoral. Desde esta perspectiva, los consejos, conferencias, presupuestos participativos y otros espacios de interfaz socioestatal en Brasil, mantienen características que si bien no constituyen un decálogo de “pureza” con respecto a la lógica partidaria (suponiendo que ello fuera deseable o inclusive posible) conforman, en cambio, la posibilidad de aprehender elementos estructurales que permiten la interrelación sinérgica entre viejos y nuevos mecanismos de representación política.

Para desarrollar este argumento, organizamos el artículo en tres apartados principales. En la primera y segunda sección se presentan las características específicas del contexto político brasileiro, de las instituciones participativas y del estado de la literatura con respecto al balance de las mismas. Estas dos primeras secciones constituyen el núcleo del análisis desde una óptica interna, centrada en el caso paradigmático de Brasil.

A continuación, la tercera sección (compuesta, a su vez, de tres sub-apartados) se ocupa de desplegar los argumentos derivados del análisis externo o comparado del caso brasileño. Allí se exploran una serie de posibles factores (como la institucionalización de la participación o la fortaleza/debilidad de los patrones asociativos) afirmándolos como variables necesarias pero no suficientes para dar cuenta de la variación entre experiencias. El análisis sigue hasta arribar a la variable denominada “fragmentación del poder” como factor clave constituyente de los diferentes tipos de relación sociedad (adhesión electoral) y política (partidaria). A partir de allí se tipifican cuatro posibles escenarios de florecimiento u obstaculización de una relación complementaria y sinérgica entre representación partidaria e innovación democrática.

### ***Brasil: sistema político, municipios e instituciones participativas***

Brasil es un país federalista con régimen presidencial, sistema electoral proporcional, lista abierta, y sistema político multipartidista. Todas estas características institucionales se

asocian normalmente a lo que la literatura ha caracterizado como efectos de dispersión del poder (Mainwaring, 1993 y 1997). En este caso, algunos de ellos parecen particularmente agudos –fuerte federalismo o multipartidismo agudo– y su combinación parecería, en principio, multiplicar los efectos de la dispersión del poder. Por lo tanto, en la *sabiduría común* de la literatura internacional, el país aparece con frecuencia como uno de los países más descentralizados del mundo, o con una altamente perniciosa fragmentación de los partidos que luchan para tomar decisiones vinculantes en la política nacional (Rodden, 2002 y Shah, 2006). A ello, se han añadido las funciones de las instituciones participativas –como los consejos de política a lo largo de la administración federal– algunas de las cuales en principio podrían armonizar sus eventuales efectos con las tendencias dispersivas del cuadro institucional mayor, reforzándolas.

Aclarar cómo estas características institucionales operan y se combinan –principalmente en lo que se refiere a las tendencias de dispersión del sistema político– es fundamental para entender cómo el sistema de partidos políticos y las instituciones participativas conviven en Brasil –y más específicamente– cómo los partidos disputan las instituciones participativas, y viceversa, cómo los actores de la sociedad civil en estas instituciones establecen relaciones con los partidos políticos. Después de todo, si el carácter multipartidista agudo del sistema político –debido a los efectos de dispersión mencionados– supone dificultades de coordinación y costos elevados para la formación de mayorías estables capaces de gobernar, sería difícil hablar de estrategias partidistas dominantes en relación a las instituciones participativas.

Después de la enmienda constitucional, que en 1985 permitió la formación de nuevos partidos políticos y selló la transición democrática del país, ascendió a 11 el número de los partidos políticos y cuatro años más tarde a 22 en las elecciones presidenciales de 1989 (Fleischer, 2007). En la década siguiente el número continuó aumentando y, si en lugar de considerar los poderes legislativos municipales nos enfocáramos sólo en las elecciones legislativas federales, el número se acercaría a las tres decenas. Nicolau (2004) utiliza del índice del número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979) y apunta que desde la década de 1990 hasta el principio de los años 2000 el número efectivo de partidos se estabiliza entre siete y nueve.

Sin embargo, desde 1994 hay dos fuerzas principales que compiten por conducir al país: el Partido de la Social Democracia Brasileña de centro-derecha (PSDB) y el centro-izquierdista Partido de los Trabajadores (PT) (Melo y Câmara, 2012). Ambos son partidos nuevos creados durante el proceso de apertura y después del proceso de transición democrática. Los dos se desempeñan como ejes de polarización de las coaliciones que disputan el país en las arenas de los poderes legislativos y de la competencia electoral. Por lo tanto, lo que aparece como la fragmentación partidaria opera en la realidad, siguiendo la lógica de un sistema bipartidista muy competitivo, lo que ordena en gran parte la lógica de las disputas en los niveles estatal

y municipal (Floriano, 2006). En otras palabras, los numerosos partidos y sus estrategias tienden fuertemente a orbitar alrededor de la polaridad definida por el PT y el PSDB.<sup>3</sup>

Un factor crucial que ayuda a entender la coordinación de las decenas de partidos dentro de una lógica bipartidista es el funcionamiento del presidencialismo brasileño con características de régimen parlamentarista, lo que ha sido llamado como presidencialismo de coalición (Abranches, 1988; Limongi y Figueiredo, 1998). Se trata de la formación de coaliciones multipartidistas en la arena electoral y legislativa que, en los tres niveles de la federación, permiten no sólo ganar elecciones, sino gobernar gracias a una base de apoyo en la legislatura –formada por los partidos de la coalición– cuya fidelidad es obtenida mediante la distribución de los más altos cargos en las secretarías entre los miembros de dicha coalición. Dentro de esta lógica, aunque con menor relevancia, la representación de la sociedad civil en las posiciones ocupadas por la coalición también puede ser objeto de disputa interna. Por ejemplo, si un partido de la coalición domina un ministerio o un departamento en particular, las posiciones de asesoría correspondientes pueden ser ocupadas por actores de la sociedad civil de otros sectores de la propia coalición, particularmente próximos a una base social menos comprometida con el gobierno y más comprometida con una agenda política pública específica.

Como se verá más adelante, la lógica de las coaliciones y de un sistema de dos partidos altamente competitivo, ejercen efectos sobre los espacios de interfaz socioestatal de participación y representación extraparlamentaria a nivel estatal y municipal en al menos dos formas. En primer lugar, de acuerdo a la polaridad gobierno/oposición: cuando los partidos de la coalición en el gobierno mantienen una relación favorable con las instituciones participativas, la alternancia en el poder en el ejecutivo tiende a estar acompañada de estrategias de erosión y la deflación de estas instituciones. En segundo lugar, cuando tales espacios no pueden ser nulificados gracias a su nivel de institucionalización y al mismo tiempo tienen facultades que pueden obstaculizar la agenda o la capacidad de implementación del poder ejecutivo municipal o estatal, tiende a generarse una lucha por el control de los espacios a través de la sociedad civil. Las estrategias de movilización social y la coordinación con los actores de la sociedad civil, en este caso, tienden a alinearse obedeciendo a la polaridad bipartidista. En ambas circunstancias, se establece una lógica agónica en la que los partidos (dentro y fuera de la legislatura), los actores gubernamentales y de la sociedad civil disputan la definición de la estabilidad de esos espacios y el alcance y decisiones que en ellos se pueden tomar. Este juego entre la sociedad civil y política hace que las instituciones participativas desempeñen

---

<sup>3</sup> El Partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB) ha sido especialmente exitoso jugando como fiel de la balanza en la arena parlamentaria y por el papel de aliado prioritario en la arena electoral, pero su estrategia sigue la polaridad descrita. Ello ha llevado a algunos analistas a concederle un papel preponderante en la vida de la política nacional. En el ámbito estatal y municipal, hay otros partidos diferentes del PT y del PSDB con fuerte penetración regional e inclusive con dominio electoral, como en el caso de los Demócratas (DEM) en Bahía o del mismo PMDB en algunos estados. Esto dibuja varios escenarios políticos que no siguen un patrón único en relación a la bipolaridad.

diferentes funciones colaterales para los actores que en ellas se encuentran –por ejemplo, el reclutamiento y capilarización partidaria–.

Dos factores adicionales deben ser considerados para comprender por qué algunos espacios de interfaz socioestatal tienen cierta importancia para el funcionamiento de la política pública, por qué la relación entre estos espacios y los partidos no se reduce a la primera forma, es decir a su anulación o erosión y la deflación, y cuáles son los límites de las disputas partidarias sobre estos espacios o, en otras palabras, ¿por qué los partidos no “cooptan” simplemente estos espacios presentándose más bien una lógica de disputas sobre los mismos? Estos factores se centran en el papel de los municipios en el federalismo brasileño y las características de algunos de estos espacios denominados como instituciones participativas en la literatura local (Pires, 2011; Avritzer, 2009; Gurza Lavalle, 2011).

Por un lado, en lo que al papel de los municipios en el federalismo se refiere, estos vieron sus facultades considerablemente ampliadas gracias a la nueva Constitución (especialmente en lo referente a la prestación de servicios y ejecución de políticas) y por el otro, una parte de las instituciones participativas, (sobre todo los consejos) están insertas precisamente en los marcos institucionales de estas políticas. Con mayor precisión, una peculiaridad distintiva del federalismo brasileño es que la Constitución de 1988 dio a los municipios estatuto de entes autónomos dentro del pacto federativo. Es decir, mientras que el federalismo es generalmente definido por una relación dual entre la Unión y el nivel estatal, en el caso brasileiro se observa una relación tripartita entre entidades autónomas: la Federación, los estados (26 estados y el Distrito Federal) y 5.570 municipios. Los municipios adquirieron importancia política sin precedentes en la historia nacional: su número aumentó de 3.991 en 1980 a 5.561 en 2001 (Andrade, 2007). En el mismo período, su participación en los ingresos derivados de los impuestos de los tres niveles de gobierno se incrementó de 8,6% a 16,09% (Anastasia, 2007). Por otra parte, también se ampliaron sus funciones de ejecución de políticas públicas, en particular en el campo de las políticas sociales, aunque la expansión de los recursos y funciones de ejecución no ha sido acompañada por el aumento de la correspondiente autonomía para decidir las características de las políticas y las prioridades del gasto (Souza, 2003; Arretche, 2004; Almeida, 2001).

De todas maneras, algunos consejos de índole sectorial en los ámbitos de la salud, la educación, la vivienda, la asistencia social, o de índole multisectorial –como la cuestión de los derechos de los niños y adolescentes– son parte de un marco institucional mayor con competencia en la gestión de las políticas correspondientes en el ámbito municipal. La importancia de estas instituciones varía considerablemente en función de sus facultades específicas y de los mecanismos disponibles para hacer cumplir las decisiones colegiadas que en ellas se toman. En lo referente a las características de las instituciones participativas, sobresalen el grado y tipo de institucionalización. De manera similar a lo que sucede con el federalismo, el caso de Brasil se cita a menudo como una experiencia paradigmática de

la innovación institucional participativa (Heller, 2001; Santos, 2005). El conjunto de las instituciones participativas en el país es bastante diverso, pero *en términos generales*, si se las considera desde el punto de vista de su prestigio y capacidad de inclusión y movilización, es posible distinguir tres oleadas de experiencias de innovación institucional con características diferentes: el presupuesto participativo (PP), los consejos de administración de políticas públicas derivado de regulación federal (CAP), y las conferencias nacionales, antecedidas por conferencias estatales y municipales (CN). Las experiencias específicas analizadas en el plano micro pertenecen a la primera y segunda ola.

La primera ola –la más conocida a nivel internacional– comprende la creación, consolidación y difusión en el territorio nacional de los PP. Esta innovación se desarrolló e implementó por primera vez en un gobierno del PT, en la ciudad de Porto Alegre, en el estado de Rio Grande do Sul (1989-2004) (Abers, 2000; Baiocchi, 2005). En sus inicios, el PP tuvo una difusión vinculada con la progresiva expansión del PT en las municipalidades del país. Los PP siguen estando fuertemente asociados con las gestiones del PT, sin embargo, esta experiencia de innovación se ha extendido más allá de este partido haciendo aparición en la campañas, administraciones y programas partidarios diversos. Cabe resaltar que como la implantación del PP no es jurídicamente obligatoria sino una opción del gobierno local, éste puede determinar libremente las características institucionales de aquél. Por lo tanto, existe una amplia gama de experiencias que se llaman PP, algunas de las cuales implican una participación mínima o ninguna deliberación pública (Avritzer y Navarro, 2003). El modelo de PP tradicionalmente asociado con las gestiones del PT, por lo general funciona mediante asambleas regionales de índole territorial y abiertas a la población local (vecinos) y un número menor de asambleas de carácter temático que atraen la participación de actores de la sociedad civil involucrados en el tema en cuestión. En los dos tipos de asambleas se definen prioridades de gasto –normalmente obras– y se eligen delegados para representar las decisiones en una instancia superior llamada consejo del presupuesto participativo. Este consejo es el órgano máximo de agregación de demandas y de fiscalización de los compromisos contraídos por el gobierno municipal con las demandas del PP.

El PP opera en buena medida a través de la movilización social en micro territorios antes de las asambleas plenarias y esta movilización se produce, en parte, a través de las redes societales afines políticamente con la experiencia del PP (Gurza Lavalle, Porto y Serafim, 2011; Romão, 2011). Sin embargo, la participación social en el PP depende de que esta afinidad no sea vista como subordinada a un partido y de que el PP sea capaz de realizar una parte de las obras elegidas por la población. Esto es así actualmente, cuando el PP ya no es una novedad política y ha perdido su atractivo electoral inicial vinculado a la expansión municipal del PT antes de su primera victoria para la presidencia de la República.

El PP es una forma de institución participativa a la que normalmente se aplica la lógica de la anulación cuando se produce la alternancia en el poder ejecutivo municipal, ya que su

operación es opcional y su conexión a las redes partidistas –las de la oposición que perdió las elecciones, en este caso– es mayor. En otras palabras, cuando el PT pierde las elecciones en el ejecutivo municipal, la experiencia suele perder fuerza.

La segunda ola de instituciones participativas son los consejos. La Constitución de 1988 consagró el compromiso del Estado brasileño con la participación ciudadana y la llamada “gestión compartida” de políticas públicas, convirtiéndola en obligatoria en áreas definidas como estratégicas. En el proceso de reglamentación de las disposiciones constitucionales fue adoptada la figura de los consejos como la forma institucional por medio de la cual, en los tres niveles de la federación, se organizaría la participación ciudadana en las políticas públicas en las áreas de la educación, la salud, el bienestar y los derechos de los niños y adolescentes. De acuerdo con la encuesta más confiable disponible, en 2001 los consejos municipales de salud (5426), trabajo social (5178), los derechos de los niños y adolescentes (4036) y la educación (4072) existían en la mayor parte del país (IBGE, 2001). Los consejos de salud, por ejemplo, cubrían el 98% de los municipios brasileños. Existen, también, por supuesto, consejos estatales y un consejo nacional por cada área.

Las facultades de los consejos varían entre las diferentes áreas de políticas públicas, pero generalmente ejercen en alguna medida funciones de definición y fiscalización de políticas y a veces, incluso, funciones administrativas o de coordinación de otras instancias participativas como la conferencias municipales (Tatagiba, 2004; Gurza Lavalle, Oliveira, Serafin y Voigt, 2012). Su composición suele ser paritaria entre los representantes de la sociedad civil y representantes de los poderes públicos, aunque lo que se entiende por sociedad civil puede variar entre los diferentes consejos.

En el caso de los consejos directamente involucrados en las políticas sectoriales, el grado de institucionalización y la presencia tanto de actores sectoriales con sus propias agendas como de actores que no provienen directamente del partido, inhibe considerablemente la opción por la anulación, o provoca cierto vaciamiento de su sentido público mediante su control (cooptación) aunque las tentativas de desgaste son comunes. En ese caso, las circunstancias son propicias a la opción de disputar el funcionamiento de los consejos, estableciendo una composición favorable de los consejeros de la sociedad civil.

Por otra parte, existe una miríada de otros consejos dentro de la geografía política brasileña contruidos a semejanza de los consejos mandatados por la Constitución pero que no están garantizados por la ley. En estos casos, su creación, supervivencia y capacidad de acción dependen en gran medida de las circunstancias políticas locales y la opción de anulación o cooptación es una alternativa viable cuando cambia el ejecutivo municipal y el partido derrotado invierte políticamente en los mismos.

Es posible identificar una tercera ola de instituciones participativas, que recibirá apenas atención puntual en tanto que no será objeto de examen en la siguiente sección. En ella, las conferencias nacionales adquirieron relevancia, especialmente durante el gobierno de Lula (2003-2010). Las

conferencias son un proceso de construcción de pactos posibles sobre los rumbos de las políticas públicas no sólo entre los miembros de los tres niveles de gobierno, sino entre los funcionarios del servicio civil de carrera y los representantes de la sociedad civil. Generalmente, las conferencias son convocadas por el gobierno federal y se despliegan en los diferentes niveles de la federación, con etapas municipales seguidas de etapas estatales y, por último, de la etapa nacional. Durante el gobierno de Lula no sólo se multiplicaron, sino que aumentaron su periodicidad, la cobertura de temas y la capacidad de movilización de la sociedad civil. Cerca del 70% de las conferencias nacionales realizadas ocurrieron en el período del gobierno de Lula, abarcando, además de sectores tradicionales de políticas públicas (como salud, educación, asistencia social), nuevas áreas relacionadas como la garantía de derechos (por ejemplo, mujeres, juventud, diversidad sexual, identidad racial, portadores de necesidades especiales, derechos humanos, etc.) y también con otros sectores tradicionalmente herméticos a la participación (desarrollo regional, seguridad pública, medios de comunicación) (Pogrebinischi y Santos, 2010).

### Cuadro 1

Tres olas de experiencias de innovación participativa y de representación

Ubicación en el tiempo	1era Ola Expansión municipal del PT previa a la presidencia de Lula	2da Ola Regulación de la Constitución de 1988	3era Ola Presidencia de Lula <sup>4</sup>
Tipo de experiencia participativa	Presupuestos Participativos	Consejos obligatorios y no obligatorios	Conferencias
Nivel de institucionalización	Bajo (tienden a debilitarse con alternancia en el ejecutivo local)	Alto para consejos obligatorios y bajo para consejos no obligatorios (tienden a debilitarse con alternancia en el ejecutivo local)	Medio
Expansión/Cobertura	Entre una y tres centenas de municipios en los último 20 años en Brasil (dependiendo de los criterios utilizados). Amplia difusión internacional	Consejos obligatorios: muy amplia a nivel municipal, estatal y nacional. Consejos no obligatorios: amplia a nivel municipal	Amplia

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>4</sup> Las conferencias participativas ocurrieron desde el inicio de la re-democratización. Un punto de origen puede ubicarse en la VIII *Conferência Nacional de Saúde*, en 1986. Sin embargo, es posible decir que se fueron intensificando desde la primera gestión de Lula en la presidencia.

## *La interacción entre los circuitos de representación electoral y extraparlamentaria*

El cuadro general ofrecido en la sección anterior condiciona las relaciones entre la representación extraparlamentaria –de las instituciones participativas– y el circuito de la representación tradicional, organizada en torno de los partidos políticos. Sin las coordenadas generales del terreno en el que actúan y trazan sus estrategias, los actores de los dos circuitos y la variación del plano micro pierde inteligibilidad. Sin embargo, no es prudente asumir que las relaciones sistematizadas y descritas se encuentran en operación de modo continuo en el tiempo y uniforme a lo largo y ancho de las municipalidades. Carecemos de diagnósticos más refinados y las relaciones entre los dos circuitos son un campo incipientemente explorado en Brasil, aunque venga suscitando creciente atención de los estudios interesados en el conjunto de actores, efectos, reglas y funcionamiento del circuito extraparlamentario centrado en las llamadas instituciones participativas (Avritzer, 2009).

En esta sección se abordan brevemente los desplazamientos analíticos de la literatura en relación a la comprensión común de la relación entre partidos, actores sociales e instituciones participativas, y, sobre todo, los principales hallazgos de un conjunto de investigaciones que desde diferentes perspectivas se han interrogado sobre la interacción entre los actores de ambos circuitos. Los resultados que serán expuestos corresponden a estudios de caso situados en el nivel local (municipios), pero sería posible contemplar estudios de caso en los planos estatales o federal. Hacemos coincidir el nivel micro o la escala metodológica de observación de las interrelaciones entre actores con el plano local de la estructura federativa, pero podría ser diferente.

El estudio de las interrelaciones entre los dos circuitos fue precedido por tres desplazamientos que desorganizaron las comprensiones predominantes en la literatura dedicada al estudio de la sociedad civil y de la participación: la destitución del halo normativo de la sociedad civil, la trayectoria del PT y su desempeño como partido en el gobierno federal, y la multiplicación de instancias participativas altamente institucionalizadas. El primer desplazamiento es más conocido, pues registra paralelismos en América Latina. En la medida en que se debilitó la visión homogénea de la sociedad civil y la oposición maniquea entre ella y el Estado, la literatura en Brasil caminó progresivamente hacia el estudio de las conexiones entre los dos circuitos de la representación. La fisura comenzó en el país de la mano de las críticas al perfil altamente estilizado y normativo de la literatura de los años noventa (Gurza Lavalle, 2003; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006), y trajo consigo no sólo comprensiones más cuidadosas de la pluralidad y conflictividad interna de la sociedad civil, sino también repercusiones sobre los objetos, la teoría y las metodologías de investigación utilizadas para examinar las relaciones entre Estado y sociedad civil.

Mientras la superación de estos dos déficits analíticos –homogeneidad en los enfoques y oposición maniquea en relación con el Estado– ya es un punto de no retorno en la literatura

brasileña, entendemos que los debates sobre los partidos políticos y la mediación por ellos ejercida entre el Estado y los actores de la sociedad civil se encuentran poco desarrollados. En general, los análisis de la relación entre los partidos y su relación con el Estado y la sociedad civil dieron demasiada importancia a la caracterización del PT como el portavoz de los movimientos sociales en el circuito de la representación tradicional. Esto ha dado lugar –al menos– a dos consecuencias analíticas: 1) el resto de los partidos han sido caracterizados (sin duda con una buena dosis de razón) como más próximos a las estructuras estatales que como mediadores y organizadores de las voluntades provenientes de la sociedad civil; 2) pocos estudios se han realizado sobre la relación entre estos otros partidos y los movimientos sociales no necesariamente relacionados con los movimientos sociales de la izquierda política (inclusive en esta clave, los trabajos sobre el PT son la amplia mayoría).

Ciertamente, los acontecimientos vividos a lo largo de la década de 2000 no permitieron que aquella primera visión de la relación entre el PT, la sociedad civil y las instituciones participativas continuara sustentándose. Ya sea en virtud de la actuación cada vez más próxima a la garantía de gobernabilidad por acuerdos en el parlamento, por la división de las secretarías entre una cada vez más amplia base de poder en los gobiernos municipales, o en virtud del debilitamiento de la presencia del PT dentro de las categorías profesionales y los sindicatos otrora francamente petistas (funcionarios públicos, profesores, organizaciones estudiantiles, bancos, los cuales pasaron también a la zona de influencia de otros partidos de izquierda y de derecha), o ya sea por los efectos de corrosión de los escándalos de corrupción sobre banderas históricas del PT como la ética en la política y los principios republicanos.

Por último, la multiplicación de instancias participativas –cuyas características principales y magnitud fueron descritas– demandó estudios capaces de iluminar el funcionamiento de los espacios participativos (Dagnino, 2002), las modalidades de pluralización de la representación política (Gurza Lavalle, Houtzager y Castello 2006a y 2006b) y de las instituciones participativas (Pires, 2011; Avritzer, 2009). Surgieron así nuevas cuestiones: la agenda neo-institucionalista entró en contacto con la literatura sobre participación (Lüchmann, 2007; Lubambo, Coelho y Melo, 2005); la aparición sistemática de efectos de las instituciones participativas adquirió relevancia (Pires y Vaz, 2010 y 2011), y los dilemas de la legitimidad de las nuevas funciones ejercidas por actores de la sociedad civil comenzaron a ser tematizados (Lüchmann, 2008; Almeida, 2010; Gurza Lavalle e Isunza, 2010; Gurza Lavalle e Isunza, en prensa).

En este contexto, se observa el modo en el que la representación alternativa en los consejos de políticas públicas va surgiendo en sus múltiples formas. Y aunque con cierto retraso, los estudios sobre estas áreas se han constituido de tal manera que comienzan a permitirnos una mejor comprensión del papel de los partidos políticos como mediadores

y organizadores de las disputas políticas en torno a la gran cantidad de temas que se abordan en los consejos.<sup>5</sup>

Una de las principales conclusiones de la literatura desde un análisis interno centrado en el caso brasilero, nos dice que en los últimos años se ha dado una casi completa “réplica del juego político partidista en el ámbito participativo” –para usar la feliz expresión de Coelho y Favareto (2007)– en un texto que analizaremos a continuación. En un contexto de competencia electoral partidaria abierta, la participación institucional producida en más de tres décadas de democratización de alguna manera ha restablecido los vicios –y tal vez, por qué no– las virtudes del sistema de partidos políticos en Brasil.

A partir de estos primeros balances, analizaremos algunos casos que nos pueden aportar luz sobre los mecanismos de este fenómeno. La relación entre los partidos de la izquierda o derecha, los gobiernos, los movimientos sociales y los consejos ha sido bien analizada por Tatagiba y Blinkstad (2011). Al parecer, sobre todo en los entornos locales, la intensidad de la competencia por la representación política resultante de la sociedad civil se plantea con más fuerza cuando quienes están en el gobierno están más identificados con fuerzas políticas del espectro político de derecha. El caso de los consejos de política pública en el período de mandato del PSDB/DEM en el gobierno municipal de Sao Paulo, es un buen ejemplo. Las autoras muestran cómo el Consejo Municipal de Vivienda se convierte en un franco espacio de disputa política entre los movimientos identificados por un lado con el PT y por otro con el gobierno, cuando éste último se inclina más a la derecha (período de José Serra / Gilberto Kassab: 2005-2012). Por el contrario, cuando el gobierno está más identificado con la izquierda (como el gobierno Suplicy, PT: 2001-2004), la tendencia es que estos espacios pasan a ser ocupados por los movimientos relacionados con la esfera PT.

En este caso, tiene sentido pensar en el PT y otros partidos de izquierda y su relación única –y de alguna manera también actual– con los movimientos sociales como los movimientos de vivienda, salud, educación y algunos relacionados con los grupos de derechos humanos. Si bien es cierto que cada vez más los espacios de participación institucional se convierten en “pluripartidistas”, parece innegable que una relación más estrecha entre partidos y movimientos sociales fortalece la relevancia política de estos espacios. En momentos en que el gobierno está “a la izquierda”, los espacios están casi monopolizados por los representantes de la sociedad civil vinculados políticamente a los partidos de izquierda y en una situación de subordinación con el contexto partidario. Cuando el gobierno está “a la derecha”, la tendencia es que hay más controversia sobre quiénes serán los representantes en estos espacios institucionales de participación, porque tanto la derecha como la izquierda se movilizan para las elecciones.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Hay alrededor de 27,000 consejos de políticas públicas en todo el país, desde los consejos de administración de las unidades básicas de salud o escuelas por parte de los consejos nacionales de los sectores de actuación.

<sup>6</sup> No hace falta decir que, en algunos casos, es muy posible que los administradores de la derecha simplemente no respeten la existencia de estos espacios institucionales para la participación, incluyendo actuar para promover su imposibilidad legal.

Y, en efecto, tal como expresamos más arriba, en la actualidad los partidos políticos tanto de izquierda como de derecha invierten acciones de organización en la producción de brazos dentro de los sindicatos y de los movimientos sociales nacionales.

En el caso de los PP, tal como estudió recientemente Romão (2011), se indica la reproducción de jerarquías partidarias en la relación entre los participantes vinculados a partidos en los nuevos espacios de representación y aquellos representantes vinculados a partidos en los legislativos (concejales, diputados) o en el Ejecutivo (a nivel local, el alcalde, sus más cercanos colaboradores, secretarios, etc.). Es decir, incluso en los espacios abiertos a la participación abierta y libre de todos los ciudadanos, aquellos vinculados a partidos políticos son significativos.

El trabajo de investigación de Coelho y Favareto (2007) en el Valle de Ribeira, en el estado de São Paulo, profundiza la idea de que los consejos –el Comité de Gestión de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Río de Ribeira (CGRH) y el Consorcio de Seguridad Alimentaria y Desarrollo (CONSAD)– actúan en unos 20 municipios de la región<sup>7</sup> y se han limitado en gran medida a las zonas cercanas a los gestores de ambas experiencias, es decir que hay una:

(...) fuerte relación de dependencia establecida previamente entre los administradores de los foros y de los actores locales que se movilizan o, (en otros términos), el proceso de reclutamiento y selección de consejeros (...) está más ligado a la movilización de las coaliciones previamente existentes que a la inclusión de nuevos agentes en la discusión de las políticas públicas en cuestión (Coelho y Favareto, 2007: 114).

El estudio indica que se trata de dos consejos que, en cierta medida, compiten entre sí, porque a pesar que su origen territorial es casi el mismo y ambos se ocupan de asuntos similares relacionados con el desarrollo de la región, no existe un foro que los interrelacione. Por lo tanto, la lógica de la competencia entre los partidos políticos se reafirma en la competencia territorial entre (casi) idénticos consejos. Por lo tanto, aunque sin duda la variedad de casos siempre puede generar otras inferencias aún por sistematizar, parece ser más fuerte la percepción que indica que las instituciones participativas tienen límites considerables para incluir a nuevos actores o grupos discriminados de la escena política (incluso en consejos sectoriales, como el de las mujeres, en relación con el tema racial/étnico).<sup>8</sup> Es decir, la expansión de la participación política se produce no sólo, pero sobre

<sup>7</sup> Es de destacar que, mientras que el consejo es un CGRH se originó en 1990 y se relaciona más con el carácter de los gobiernos locales (la sociedad civil tiene sólo 1/3 de los escaños, con los otros dos tercios divididos en partes iguales entre los representantes del Estado y los municipios) la CONSAD fue creada en 2003 bajo el pilar de programa Hambre Cero del gobierno federal (y aquí la sociedad civil cuenta con dos tercios de los escaños).

<sup>8</sup> Trabajo reciente publicado por el equipo liderado por el IPEA. Clovis Souza (2012) señala esta situación en el caso de los consejos de política pública nacional.

todo, en relación con aquellos ya movilizados por el conjunto de los intereses organizados por los partidos políticos.

En conclusión, lo analizado hasta aquí nos dice que no puede hablarse de un simple vaciamiento o cooptación de los espacios de participación por parte de los partidos. Existen varios antidotos para ello. En primer lugar se presentan factores de contexto relacionados con lo que se ha denominado la fragmentación del poder en el caso brasilero, constituida por las características altamente competitivas del sistema partidario, el proceso de descentralización acompañado de un creciente papel de los municipios y la presencia de una pluralidad de actores sociales (sindicatos, movimientos, organizaciones, etc.) pertenecientes a una intensa variedad regional, quienes cuentan con altas capacidades organizativas conformando una red compleja, (la cual es disputada por los partidos, aunque no necesariamente cooptada). Por otro lado, también como antidoto, se presenta el nivel de institucionalización de las experiencias aquí analizadas. Especialmente los consejos sectoriales obligatorios con rango constitucional se muestran menos permeables a reproducir las disputas electorales entre partidos.

En este contexto, sin embargo, existe evidencia no de vaciamiento y cooptación, pero sí de reproducción de algunas lógicas partidarias relativas a la competencia electoral entre partidos. Cuando el escenario local está gobernado por un partido ubicado a la derecha, las disputas dentro de los espacios de consejos se intensifican. Cuando el gobierno se ubica a la izquierda, la integración de los consejos tiende también a homogeneizarse en torno a la izquierda y las disputas disminuyen. En conjunto, se evidencia cierto grado variable de reproducción del juego partidario dentro de los espacios de participación que parece impactar especialmente la dinámica de discusión en torno a las agendas y en torno a la integración de los consejos.

### *Los viejos y nuevos circuitos de representación en Brasil vistos desde el exterior*

Cuando los analistas brasileros presentan sus inferencias con respecto a la relación entre partidos y espacios de innovación democrática, (especialmente cuando analizan las debilidades de esta relación), los académicos que indagan experiencias en otros países suelen mirarlos con incredulidad y sonrisas. Cuando se compara la experiencia brasilera con otros casos de América Latina, las deficiencias brasileras adquieren una dimensión diferente. El sólo hecho de no hablar de cooptación y vaciamiento de los espacios de participación, de no observar prácticas de fragante simulación de dicha participación, de que haya un interés de los partidos por los movimientos, sindicatos, organizaciones, instancias de participación, que la relación no vaya sólo de “arriba hacia abajo” (desde el partido en el gobierno hacia la sociedad) sino que tienda a ser biunívoca y así, finalmente, el nivel de institucionalización

de las experiencias pone en evidencia la distancia que presentan las experiencias brasileras en comparación con otros casos en América Latina.

Es comprensible que luego de tres décadas de desarrollo de experiencias de innovación democrática se presente la necesidad de realizar balances más precisos y menos idealizados del caso brasiler. También es comprensible que la comparación con otros países permita extraer aprendizajes sustantivos. En este último sentido, lo que nos importa analizar es, a la luz de las fortalezas y debilidades del caso brasiler, cuáles son los elementos determinantes del fracaso o el éxito de experiencias similares en otros contextos.

Habiendo delineado en los apartados anteriores los factores principales que generan variación entre las experiencias participativas en el caso brasiler, en la próxima sección analizaremos cada uno de estos factores a la luz de otras experiencias en otros contextos nacionales. Empezaremos por sopesar variables de nivel meso (como el grado de institucionalización o fortaleza/debilidad de la sociedad civil o de los patrones asociativos de la sociedad) y luego analizaremos variables de contexto, de un nivel más macro.

### **a. Primer análisis comparativo: ¿la institucionalización hace la diferencia?**

Una primera cuestión a discutir se centra en el efecto de la institucionalización sobre las experiencias de interfaz de innovación democrática. Como se vio en el análisis interno del caso brasiler, éste es el factor que diferencia los PP de los CA en la primera y segunda ola. ¿Ocurre lo mismo al comparar casos de otros países? ¿Es la institucionalización el factor clave que genera variación en la relación entre representación tradicional partidaria y nuevos mecanismos de representación basados en la participación concurrente de gobierno y sociedad?

Una primera mirada nos invita a ser más prudentes de lo que esperábamos cuando abordamos la comparación internacional. Dos casos, Venezuela y México, llevan a discutir la función clave de las instituciones para impulsar la diferencia entre espacios participativos subsumidos o no a lógicas particularistas partidarias o vaciadas de sentido público.

En el caso de Venezuela, los principales espacios de interfaz son actualmente denominados como Consejos Comunales (CC). Éstos son una pieza fundamental de un proyecto político que enfatiza el componente de la democracia participativa de manera opuesta o prioritaria por sobre la democracia denominada como representativa. Esta última se asocia a un período político denominado como “Punto Fijo”, caracterizado por el dominio de dos partidos: Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), conjugados en un asfixiante sistema bipartidista.

Los CC fueron creados por la Ley de los Consejos Comunales, aprobada por la Asamblea Nacional el 7 de abril de 2006. Los mismos se compaginan con la Constitución Bolivariana

en la que la participación resulta un principio central para la constitución del “poder popular”, el cual se encarna como nuevo fundamento de soberanía. También recogen experiencias participativas anteriores de suma importancia, que incluso constituyeron en los inicios de la coalición electoral chavista un objetivo central del programa de la izquierda que compuso dicha coalición (López Maya, 2009). Actualmente, los CC son parte central del proyecto de la “Revolución Socialista del Siglo XXI”, un proyecto político que se ha conjugado simultáneamente con la creación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), fortalecido en la segunda era de hegemonía chavista.

En este contexto, el marco normativo de los CC se ha ido modificando. En 2009 se produce un giro importante cuando la Asamblea Nacional emite la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, a partir de la cual los CC extendieron su ámbito de actuación más allá del plano participativo, pues son definidos como un eje fundamental en la construcción del nuevo modelo de “sociedad socialista”. Con esta ley, se derogó la Ley de Consejos Comunales de 2006.<sup>9</sup>

El desarrollo de los CC está orientado, coordinado y evaluado por la Comisión Presidencial de Poder Popular que designa el Presidente de la República. Esa Comisión está integrada por cuatro Comisiones: de Poder Popular, Regional de Poder Popular, Local de Poder Popular y Especial de Poder Popular. Los CC se definen formalmente como instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos y las diversas organizaciones comunitarias y los movimientos sociales y populares que permiten al “pueblo organizado” ejercer el “gobierno comunitario” y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las aspiraciones de las comunidades en la construcción del nuevo modelo de “sociedad socialista”. Para cumplir con sus objetivos, se establece que los CC deberán funcionar a partir del Ciclo Comunal. Este ciclo es definido como el proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad. Está compuesto de cinco fases que deben ser avaladas y previamente aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos de cada consejo: 1) Diagnóstico, 2) Plan, 3) Presupuesto, 4) Ejecución, 5) Contraloría social. El ámbito de acción territorial de los CC son las Comunidades, definidas en la ley como el conglomerado social de familias y ciudadanos que habitan en un área geográfica determinada, que comparten una historia e intereses comunes, se conocen y relacionan entre sí, usan los mismos servicios públicos y comparten necesidades y potencialidades similares. Las comunidades agrupan entre 150 y 400 familias en el área urbana, a partir de

---

<sup>9</sup> El antecedente formal inmediato de los CC fueron los Consejos Comunales establecidos en la Ley de Consejos Locales de Planificación Pública (Gaceta Oficial No. 37.463 del 12 de junio de 2002). Esta ley establecía la figura de red de consejos parroquiales y comunales como una instancia de participación de las comunidades en la formulación, control y evaluación de las políticas públicas. Con la expedición de la Ley de Consejos Comunales del 2006, fue derogada la figura de red de consejos parroquiales.

20 familias en el área rural y a partir de 10 familias en las comunidades indígenas (Zaremborg, 2012; Aceves y Reyes, 2012).

En conjunto, no podría decirse que la figura de los cc en Venezuela no haya pasado por un largo proceso de institucionalización, que aunque no con espíritu inscrito en marcos legales democrático-liberales, ha construido instituciones. Al igual que los consejos brasileros, los cc venezolanos están garantizados por la propia Constitución y conllevan una serie de reglamentaciones que los enmarcan. La institucionalización de las experiencias participativas en Venezuela, específicamente en el caso de los cc, no ha derivado necesariamente en antídoto contra la cooptación por el bloque partidario chavista. Si bien no se puede decir que la composición chavista al interior de los cc sea homogénea (hay disputas varias dentro del propio bloque chavista), sí se puede apreciar un progresivo control de estos espacios, mismo que se ha agudizado tras la muerte de Chávez, consolidando más el componente militar que el cívico dentro del proyecto chavista defendido monopólicamente por el PSUV (Chaguaceda y León Alvarez, 2012; López Maya, 2013).

Por otra parte, el caso mexicano también pone en cuestión que la institucionalización sea el factor clave que genera variación en las nuevas formas de representación y participación. Aún más, quizá en este caso el cuestionamiento es más profundo que en el anterior caso venezolano, pues el desarrollo de las experiencias participativas no se dio en México bajo la premisa de un proyecto político contrario a la democracia representativa tradicional.

El lugar de la figura de los consejos dentro de la legislación mexicana es más amplio de lo que algunos creen. Siguiendo a Hevia (2012), de hecho podemos decir que desde el 2000 en adelante:

A partir del gobierno de Vicente Fox (2001-2006) (y probablemente hasta el retorno del Partido Revolucionario Institucional en 2012), se buscó crear nuevas formas de relación con la ciudadanía, por medio de la implementación de espacios de concertación con Organizaciones de la Sociedad Civil (osc), el fortalecimiento de la agenda de transparencia y acceso a la información y la introducción de funcionarios con experiencia de trabajo en osc en puestos claves de la administración (Hevia y Isunza Vera, 2010; Poder Ejecutivo Federal, 2001). En el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), la oferta de participación se concentró en fortalecer consejos ciudadanos de carácter consultivo para incluir por esta vía a los ciudadanos en el diseño, implementación y evaluación de la política pública (Hevia 2012: 213-214).

Esta decisión se reflejó claramente en el Plan de Desarrollo Nacional del 2007, en el cual la participación por medio de tales mecanismos se consideró clave para impulsar el desarrollo

de las políticas públicas del país.<sup>10</sup> De esta forma, la creación de consejos y comités en la legislación mexicana fue de suma importancia. Sólo a nivel federal, y con base en el análisis de 256 leyes federales y 131 reglas de operación vigentes en 2008, Hevia, Vergara Lope y Ávila identificaron 409 órganos colegiados de deliberación existentes en el poder ejecutivo federal. (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011).

**Tabla 1**  
 Órganos colegiados por campo de política pública

<b>Campo de Política Pública</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Desarrollo social y recursos renovables	49	30.1
Desarrollo económico	42	25.8
Educación y cultura	25	15.3
Seguridad Nacional	24	14.7
Salud, trabajo y seguridad social	16	9.8
Energía	6	3.7
Hacienda	1	0.6
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a: Hevia, Vergara-Lope y Ávila (2011).

Con base en encuestas realizadas a miembros de los consejos, estos mismos autores concluyen que existe un alto nivel de simulación en la práctica con respecto al funcionamiento de estos consejos. En concreto, ello significa que buena parte de éstos no han operado nunca, a pesar de estar promulgados en leyes y reglas de operación. Entre los que funcionan, la

<sup>10</sup> Esta decisión se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, donde uno de los objetivos estratégicos es el de desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas, por medio de tres grandes estrategias: promover la creación de consejos de participación ciudadana “como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas”; promover la creación de comités ciudadanos independientes que participen en el establecimiento de los tabuladores para regular los salarios de todos los servidores públicos y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para impulsar la participación ciudadana “en el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública con la finalidad de que estas acciones se traduzcan en medidas correctivas dentro de la función pública” (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

mayoría (alrededor de un 70%) está compuesta por expertos, provenientes de la academia, sin incluir a sectores de la población ni de las redes asociativas que la organizan.

Otros estudios se muestran también poco alentadores sobre el papel y el alcance de estos mecanismos. Los estudios existentes sobre los consejos de desarrollo rural sustentable (Fox, 2007; Merino y Macedo, 2006; Quiñonez, 2010; Cartagena, 2005 y Caire, 2012), los Consejos de Planeación Municipal (Flores, 2005 y Zaremborg, 2012), o diversos Consejos de política social del Gobierno del Distrito Federal (Zermeño y Domínguez, 2010) describen diferentes formas y grados de debilidad de estas instancias, especialmente a la hora de su implementación en México.

Exceptuando algunas experiencias puntuales (como los consejos que actúan en política del medio ambiente o los que lo hacen en política hacia las mujeres), el vaciamiento y simulación no parece proceder de una ausencia de institucionalización en el plano legal, pero lo construido arduamente en los marcos institucionales formales se desgrana patentemente al llegar al terreno de la realidad.

En este sentido, nuevamente Hevia (2012) propone que la variable que explicaría la variación entre consejos que funcionan mejor (como los de medio ambiente o en pro de la mujer) y otros que no funcionan o lo hacen mucho peor, se centra en los patrones asociativos que sustentan a los actores que están tras estos mecanismos y que participan dándole vida o no a los mismos. Analizaremos, entonces, este factor explicativo a continuación.

## **b. Segundo análisis comparativo: ¿los patrones asociativos hacen la diferencia?**

El argumento expresado en el párrafo anterior pareciera ser plausible. Cuando se analizan las redes asociativas para el caso brasilero, no puede dejar de sorprender la fuerza, capacidad organizativa, pluralidad y abundancia de actores que caracterizan a los patrones asociativos en dicho país (Gurza Lavalle, Astello y Bichir, 2008 y 2007). En diversos análisis, se hace hincapié en observar la importancia que tuvieron las redes asociativas en dicho país desde la lucha contra la dictadura hasta la implementación de la apertura ciudadana a la participación, pasando –como ya mencionamos– por su formalización al nivel constitucional (Avritzer y Zander Navarro, 2003; Avritzer, 2010; Dagnino, 2002; Lubambo, Cólho y Melo, 2006; Coelho y Nobre, 2004).

Por el contrario, en México diversos estudios señalan una realidad prácticamente opuesta a lo anterior.<sup>11</sup> Si bien algunos analistas coinciden en observar una tendencia creciente durante la primera década del siglo XXI, (García *et. al.*, 2009; Olvera, 2003; Esquivel, 2008;

---

<sup>11</sup> Para análisis comparativos de la sociedad civil y de las instituciones participativas en los dos países, véase: Avritzer (2002); Gurza Lavalle e Isunza (2012); Gurza Lavalle y Bueno (2011); Gurza Lavalle, Houtzager y Castello (2011).

Gutiérrez Castañeda, 2008; Incide Social AC, 2007), siguiendo nuevamente a Hevia podemos advertir que, en comparación con otros países, en México:

La densidad asociativa es muy frágil, muy por debajo de la densidad asociativa de países europeos, de Estados Unidos (Calvillo y Favela, 2004; Verduzco, 2003) y de países latinoamericanos como Chile, con 56 mil organizaciones, o Brasil con alrededor de medio millón de osc (Avritzer, 2007; Delamaza, 2005; Teixeira, 2002) (Hevia, 2012: 219).

En este contexto, y durante el último sexenio, los crecientes indicadores de violencia y las muestras de intolerancia y obstáculos crecientes a la expresión parecen haber acorralado y dificultado aún más el desarrollo de dichos patrones asociativos en México.

Hasta aquí el argumento parece funcionar. Sin embargo, otro caso nos advierte que, al igual que con respecto a la variable de institucionalización, estamos también aquí frente a un factor necesario pero no suficiente para explicar las variaciones en la relación entre representación política tradicional (partidos y elecciones) y nueva representación extraparlamentaria bajo la forma de mecanismos participativos.

El caso de Nicaragua aparece como un caso de contraste importante, aunque resulta más difícil de comparar con el resto de las experiencias aquí mencionadas. A pesar de ello, la historia de los patrones asociativos en dicho país puede servir como contrapunto de reflexión que nos prevenga de conclusiones demasiado rápidas.

Varios autores concurren en observar que durante la década de los años 90 y buena parte de los 2000, se concretaron en Nicaragua esfuerzos importantes para fortalecer la sociedad civil y la capacidad organizativa y asociativa de la ciudadanía. Ello se dio en el contexto de un proceso posterior a un conflicto armado agudo de grandes dimensiones para el país. A ello se sumó la afluencia en masa de la cooperación internacional con el fin de contribuir a la capacitación, desarrollo y conectividad entre organizaciones de la sociedad civil, y entre éstas y los ciudadanos. Esto derivó en un entramado societal rico, que incluso estableció mecanismos de coordinación inter-organizacionales en el seno de una notable pluralidad en el tipo y funciones de organizaciones de la sociedad civil sin precedentes en la historia de ese país (Largaespalda, 2008). A ello se unió la reforma constitucional de 1987 y la Ley de Autonomía Municipal de 1988, que volvieron a resaltar la importancia de las dinámicas locales en un país de corte unitario. Allí se constituyeron sesiones inéditas de cabildo abierto y sesiones públicas de consejos municipales. Una serie de diseños institucionales se realizaron con el fin de fortalecer a los municipios a la vez que se procuró respaldar los procesos participativos locales. Todo ello culminó con la promulgación de la Ley 475 de Participación Ciudadana del 2003, que reconoció las diversas formas de participación locales, tanto urbanas como rurales (Prado, 2012).

Sin embargo, a pesar de todo el proceso de fortalecimiento de los patrones asociativos y de la institucionalidad de la participación, nada impidió que en un rápido giro histórico la situación se modificara sustancialmente. Desde el año 2007, con la alternancia en la presidencia a cargo de Daniel Ortega por parte del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), se crean por decreto presidencial los hoy denominados Gabinetes de Participación Ciudadana (GPC), figura reformulada de los Consejos de Participación Ciudadana (CPC) destinados a contrarrestar la figura de los antiguos Consejos de Desarrollo Municipal (CDM) instalados por la Ley de Participación aprobada por Legislativo en el 2003. Hasta la creación de los CPC/GPC, la instancia máxima de diálogo en los municipios entre gobierno y sociedad civil fueron los CDM.

El objetivo formalmente enunciado de los GPC es que el “pueblo” nicaragüense, en el ejercicio de la democracia participativa y directa del país, se organice y participe en el desarrollo integral de manera activa y directa, apoyando los planes y las políticas del Presidente de la República. Este objetivo, así explicitado, supone un proyecto político similar al descrito para el caso venezolano, en el que se privilegia lo que se denomina como democracia participativa en contraposición a la democracia representativa, misma que en diversas ocasiones se valora de manera sumamente peyorativa (Prado, 2008).

Los CPC/GPC se ubican territorialmente en las comunidades, comarcas, barrios, distritos, municipios, departamentos, regiones autónomas y a nivel nacional. De hecho, el decreto presidencial que los origina creó también el Gabinete Nacional del Poder Ciudadano. Los GPC forman parte del Consejo Nacional de Planificación Económico Social (CONPES) desde el año 2007. A través de este decreto, el Gobierno de Nicaragua coloca al Gabinete Nacional de Poder Ciudadano como la instancia máxima de decisión del CONPES, constituida en un órgano plenario.

En la práctica, la membresía dentro de los GPC municipales se encuentra fuertemente ligada a la militancia partidaria en el FSLN. En una investigación reciente hemos expuesto los datos que lo demuestran en el caso de los consejos entrevistados (Zaremborg, 2012). Llamó la atención que todos los miembros de los GPC consultados contestaran que se consideraban también miembros activos del FSLN. En contraposición, en los CDM subsistentes, sólo el 22.7% se ubicó en una pertenencia partidaria y ella remitió únicamente al Partido Liberal, actualmente de oposición (PL). Cabe destacar que la construcción de una fuerte red verticalizada de GPC atravesada por el FSLN, en contraposición al caso venezolano, no cuenta con mayores reglamentaciones en lo que refiere a la misión o la función que deben cumplir estos espacios, como así tampoco con respecto a aspectos presupuestales y jurídicos que los involucran. En este caso, estamos claramente ante mecanismos muy poco institucionalizados.

Paralelamente, los patrones asociativos basados en la fuerza de las redes de organizaciones de la sociedad civil, apoyadas en parte por la cooperación internacional, se debilitaron francamente e incluso han resentido la represión y el hostigamiento partidario y gubernamental (Zaremborg, 2012).

¿Por qué una sociedad civil en ascenso no puede contrarrestar la política partidaria para resguardar los espacios participativos anteriores que estaban claramente institucionalizados en la legislación sobre participación y municipios? La evidencia nos sugiere buscar en otra parte factores más contundentes para explicar estos giros y debilidades.

### **c. Fragmentación del poder: factores macropolíticos propicios para los nuevos circuitos de la representación**

Comenzamos este artículo preguntándonos: ¿de qué depende el sentido más o menos plural e inclusivo que pudieran adquirir los nuevos circuitos de representación desarrollados en interfaces socioestatales como el presupuesto participativo, los consejos, comités o conferencias? Responder esta pregunta intentando encontrar un único factor que actúe de manera mono-causal, como ingrediente mágico que estimularía formas de representación participativas partidariamente no cooptadas, sería improcedente. De la misma forma, no pretendemos ofrecer recetas para impulsar una sinergia complementaria y positiva entre representación partidaria-electoral tradicional y nuevos mecanismos de representación participativa.

Sin embargo, lo dicho no implica que no podamos pensar en la forma weberiana de tipos ideales, preguntándonos, tal y como nos señala ese procedimiento metodológico, ¿cuál es el factor o factores que si no estuviera/n no estaríamos frente al fenómeno que estamos observando? Ello no implica, desde luego, que dichos factores no deban ser acompañados por otros, pero desde esta perspectiva nos estaremos preguntando por aquel elemento que resulta indispensable en dicha combinación para obtener un tipo de fenómeno cualitativamente diferente del anterior (Aronson y Weiz, 2007).

El análisis interno y externo del caso brasilero –en contraste con el resto de los casos– parece señalar que el contexto de fragmentación del poder es un elemento clave. Característica propia del sistema de partidos de este país (potenciado por la diversidad regional y el papel de los municipios) y de la movilidad de la adhesión electoral (preferencias electorales).

Aquí, el concepto de fragmentación del poder no es necesariamente peyorativo. Por el contrario, lo entendemos como un juego de relación recíproca que va y vuelve desde las dirigencias político-partidarias (oferentes de beneficios, proyectos y acciones políticas determinadas) así como también desde la sociedad civil y la ciudadanía (demandante de beneficios, proyectos y acciones políticas), ya sea por medio de la expresión de preferencias electorales individuales o por medio de colectivos organizados. Es importante reconocer que los nuevos mecanismos de representación participativos vienen a insertarse en el tradicional escenario de la representación electoral. La forma en que se dé la relación entre los dos circuitos de representación variará (contra poniéndose o complementándose) en función de

la mayor o menor incertidumbre proveniente tanto desde los proyectos enunciados desde “arriba hacia abajo” (desde las elites y dirigencias partidarias), como desde “abajo hacia arriba” (desde la sociedad, organizada o no).

Si observamos nuevamente los casos, podemos afirmar que las diferentes conformaciones del/los sistema/s de partidos en combinación con diferentes tipos de adhesiones electorales, proveen escenarios que fortalecen o debilitan –en mayor o menor grado– el resto de las variables intervinientes en la combinación que se produce entre representación partidaria tradicional y nuevos mecanismos de representación y participación.

Es claro que al delinear a tal punto los elementos claves o típicos, estamos recortando “la realidad” e incluso siendo esquemáticos. Sin embargo, la ciencia consiste en aportar modelos abstractos y, en la medida de lo posible apolíneos, basados en evidencia (King, Kehoane y Verba 2002). De esta forma, el modelo estilizado que aquí proponemos se basa en el balance y descarte sucesivo de factores comparados por medio de observaciones empíricamente construidas, de manera que por medio de un proceso de descarte lleguemos a conformar las líneas más imprescindibles de la tipología aquí anunciada.

Tal como hemos presentado en Zaremborg (2009 y 2012), a partir del análisis histórico y empírico de las experiencias analizadas, podemos delinear los siguientes tipos de relación entre partidos y sociedad. La propuesta consiste en observar cómo de acuerdo a cada tipo de relación (movilización, cooptación, restricción o participación propiamente dicha) las nuevas experiencias de representación participativa cobran sentidos diferentes con respecto a las lógicas de representación electoral partidarias. La tipología se presenta como sigue:

### Cuadro 2

Tipo de conexión entre sociedad (ciudadanos organizados o no) y partidos y sus efectos sobre los circuitos extraparlamentarios de representación y participación

Adhesión electoral	Sistema de partidos	
	Monopólico	Competitivo
Adhesión electoral constante/predecible (% importante del electorado)	Cooptación (Nicaragua, México)	Restricción (Sin casos, quizá Chile)
Adhesión electoral inconstante/impredecible (% importante del electorado)	Movilización (Venezuela)	Ampliación (Brasil)

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Zaremborg (2009 y 2012).

La cooptación refleja redes de relacionamiento entre partidos y consejos que resultan profundamente jerárquicas. Esto significa, concretamente, que en dichas redes existen actores (por ejemplo, las secretarías políticas locales del Frente Sandinista en Nicaragua u organizaciones corporativas leales al PRI en México) que controlan la intermediación y la representación tanto de intereses, demandas desde la sociedad al gobierno, como de proyectos, beneficios, recursos, etc. (desde éste hacia la sociedad). Estas intermediaciones monopólicas están directamente ligadas al partido en el gobierno a través de puntos que controlan la circulación de recursos (materiales, culturales, de información etc.) y que garantizan la lealtad partidaria. Por el lado de la sociedad, no existen organizaciones lo suficientemente fuertes como para evitar este proceso y disputar el monopolio de la intermediación. Allí donde hay un proyecto o una realidad consumada en torno a un sistema partidario monopólico, y la adhesión de la sociedad en el plano electoral es previsible, la relación entre las nuevas instancias de participación y representación locales y los partidos será de cooptación, tanto por medio de simulación (México) como de coacción (Nicaragua).

A diferencia de la cooptación, y siguiendo a Barry, la movilización se caracteriza por “la activación de estratos bastante amplios de la población (...) programados desde arriba y encuadrados por la actividad de las organizaciones de masa, a las cuales se les asigna, además de funciones de estímulo, también tareas de control social” (Barry, 2001: 18). Donde la conformación de un monopolio partidario se construye con la contrapartida de una adhesión electoral menos previsible, enfrentando adhesiones electorales polarizadas en desempate (como es el caso de las votaciones ajustadas por escaso margen entre voto chavista y no chavista en Venezuela en las diversas elecciones locales y nacionales de la última década) el proyecto monopólico de partido deberá continuar esforzándose por obtener una adhesión electoral más contundente, tanto en términos numéricos como simbólicos. En este contexto, los espacios de la nueva representación se enunciarán como reemplazo de fuente de soberanía en contraposición con los mecanismos anteriores basados en la representación partidaria electoral competitiva.

En contraposición a lo anterior, lo que denominamos como ampliación se entiende como el producto del estímulo de la competencia en el sistema de partidos, la actitud voluntaria de un electorado que no es totalmente previsible, ampliando sin subordinación –mediante los nuevos circuitos– los actores, intereses e inclusión contemplados en los circuitos tradicionales de la representación. Cuando estamos en el contexto de un sistema partidario competitivo relativamente consolidado y éste se conjuga con adhesiones electorales disputadas por diferentes coaliciones partidarias y regionales, la relación entre los nuevos y viejos mecanismos de representación tenderá a ser complementaria, aunque no necesariamente subsumida una en la otra. Esto dará margen a tres consecuencias relevantes para los nuevos circuitos de la representación y participación extraparlamentarias: a) se tenderá a mantener un grado importante de variación entre experiencias participativas; b) dentro de cada tipo de mecanismo

participativo habrá zonas y lógicas más o menos ligadas al juego de competencia partidaria, aunque también se mantendrán espacios para la inclusión de contenidos ciudadanos más amplios; c) estos contenidos públicos más amplios se relacionarán con proyectos políticos ubicados más hacia la izquierda o la derecha, reproduciendo la competencia partidaria, pero no desconocerán necesariamente otro tipo de lógicas históricas relacionadas con la conformación organizacional y el tipo de membresía que las organizaciones sociales hayan conformado. Si bien ello no logra incluir más ampliamente a sectores marginados de la política partidaria, los niveles de inclusión son mucho más plurales que en el caso de la relación signada por la cooptación y la restricción, a la vez que resultan menos polarizados que en el caso de la movilización.

Finalmente, si un sistema partidario competitivo consolidado se encuentra con una adhesión electoral relativamente predecible, el tipo de relación es de restricción. Esto significa que la inclusión en espacios de participación se reducirá a la acción individual, por medio del voto, sin necesidad de movilizar ni hacer partícipes a sectores más amplios de la ciudadanía (este último tipo no se corresponde con ningún caso expuesto aquí).<sup>12</sup> En este contexto, los espacios de participación tenderán a no sostenerse, la participación ciudadana estará concebida elitistamente en términos individuales electorales más que a través de nuevos circuitos de representación con presencia de ciudadanía organizada.

## Conclusiones

El análisis interno y externo comparado realizado en torno al tipo de relación existente entre nuevos y viejos circuitos de representación y participación, muestra que Brasil es el único caso –entre los aquí analizados– en el que la fragmentación del poder, entendida especialmente en términos de un sistema de partidos altamente competitivo en conjunción con adhesiones electorales no totalmente predecibles, resulta en una variedad de grados de acercamiento y alejamiento entre la lógica de los mecanismos de innovación democrática y los tradicionales mecanismos de representación electoral partidaria. Esta es sin duda, una foto en movimiento que puede desilusionar a algunos que esperaban más “pureza” virtuosa emanando de dichas innovaciones. Por supuesto, las falencias de los nuevos circuitos de este país, aquí analizadas, no dejan de tener importancia dado que luego de un desarrollo a lo largo de prácticamente tres décadas, diagnósticos capaces de desvelar aprendizajes y de identificar mecanismos de fortalecimiento y mejora de las experiencias de innovación democrática se presentan como necesarios. Sin embargo, a la luz de la comparación externa,

---

<sup>12</sup> En algunos foros de discusión académica nos han señalado la posibilidad de incluir el caso chileno en este último tipo.

no pueden dejar de observarse las lecciones que esta innovación democrática llevada a cabo en Brasil nos deja para otras latitudes.

Principalmente, lo reflexionado aquí permite afirmar que tanto la institucionalización como la fortaleza de los patrones asociativos son factores necesarios más no suficientes para preservar cierta lógica participativa y de representación que efectivamente amplíen el circuito tradicional de la política sin subsumirla a los partidos bajo lógicas de movilización o cooptación. En este escenario, ha resultado decisiva la confluencia de factores que aseguran la fragmentación del poder, entendida aquí como la presencia de características partidarias y de adhesión electoral acompañadas de diversidad regional y local como elemento estructural que permitiría escenarios en los que tenga lugar una sinergia positiva entre representación electoral y extraparlamentaria.

La democracia puede ser concebida como un régimen de gobierno en el que existe certidumbre en las reglas e incertidumbre en los resultados (Colomer, 2000). Más allá de las expectativas surgidas, entre purezas o perversiones, la experiencia brasilera desde una lógica interna presenta cuentas pendientes al tiempo que, desde una lógica comparada, nos enseña acerca del difícil arte de lidiar con sistemas partidarios y sociales dinámicos y relativamente inciertos pero, por ello mismo, también más sofisticados en términos del ejercicio democrático del poder político por parte de la ciudadanía, la sociedad civil y la clase político-partidaria.

## Bibliografía

- Abers, Rebecca, (2000) *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, CO, Lynne Rienner Publisher.
- Abranches, Sergio, (1988) “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro” en *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Vol. 31, núm. 1, p. 5-33.
- Aceves, Liza y Nydia Reyes, (2012) “Los Consejos Comunales en Venezuela: la disputa entre la centralización y la apropiación del poder popular” en Zaremborg, Gisela (coord.), *Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina*. Volumen I, México, FLACSO.
- Almeida, Debora, (2010) “Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil” en Avritzer, Leonardo (coord.), *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo, Cortez.
- Almeida, Maria Hermínia Tavares de, (2001) “Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências” en *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Vol. 51, núm. 1, pp. 13-34.
- Anastasia, Fátima, (2007) “Federação e relações intergovernamentais” en Avelar, Lúcia y Antônio Octávio Cintra (org.), *Sistema político brasileiro: uma introdução*. (2a ed.,) São Paulo, UNESP e Fundação Konrad Adenauer, pp. 225-259.
- Andrade, Luis Aureliano Gama de, (2007) “O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto” en Alvear, Lúcia y Antônio Octávio Cintra (org.), *Sistema político brasileiro: uma introdução* (2a ed.). São Paulo, UNESP e Fundação Konrad Adenauer, pp. 243-256.
- Aronson, Perla y Eduardo Weisz, (2008) *La vigencia del pensamiento de Max Weber a cien años de La ética protestante y El espíritu del capitalismo*. Buenos Aires, Editorial Gorla.
- Arretche, Marta, (2004) “Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia” en *São Paulo em Perspectiva*. Vol.18, núm. 2, pp. 17-26.
- Avritzer, Leonardo, (2002) *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_, (2007) *A participação social no Nordeste*. Minas Gerais, Editora UFMG.
- \_\_\_\_\_, (2009) *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_, (2010) *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. (1ª ed.,), México, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Avritzer, Leonardo y Zander Navarro (eds.), (2003) *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo, Cortez.
- Baiocchi, Gianpaolo, (2005) *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford, CA, Stanford University Press.

- Barry, Carolina, (2001) *Partido peronista femenino. La organización total*. Buenos Aires, Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Eva Perón.
- Calvillo, Miriam y Alejandro Favela, (2004) “Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México” en Cadena Roa, Jorge (ed.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, UNAM / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, pp. 73-120.
- Chaguaceda, Armando y María Elena León Álvarez, (2012) “Los Consejos Comunales en Venezuela: entre el gobierno de los hombres y la administración de las cosas” en Zaremberg, Gisela (coord.), *Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina*. Volumen I, México, FLACSO.
- Coelho, Vera Schattan y Arilson Favareto, (2007) “Dilemas da participação e desenvolvimento territorial” en Dagnino, Evelina y Luciana Tatagiba (orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó-sc, Argos, pp. 97-126.
- Coelho, Vera, y Marcos Nobre (eds.), (2004) *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Santa Ifigênia São Paulo, Paz e Terra.
- Cunill Grau, Nuria, (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, CLAD / Editorial Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_, (2008) “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada” en PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima, PNUD, pp. 113-151.
- Dagnino, Evelina, (2002) “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades” en Dagnino, Evelina (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, pp. 279-301.
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Aldo Panfichi, (2006) “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina” en Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Aldo Panfichi (orgs.), *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra; Campinas-sp, UNICAMP, pp. 13-91, 2006.
- Delamaza, Gonzalo, (2005) *Tan lejos, tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*. (1ª ed.). Santiago, LOM Ediciones.
- Esquivel, Edgar, (2008) *Sociedad civil y poder político en México: un análisis (1980-2005)*. (1ª ed.) México, ITESM / Porrúa.
- Fleischer, David, (2007) “Os partidos políticos” en Alvear, Lúcia y Antônio Octávio Cintra (org.), *Sistema político brasileiro: uma introdução* (2a ed.). São Paulo, UNESP e Fundação Konrad Adenauer.
- Flores, Arturo, (2005) *Local Democracy in Modern Mexico: a Study in Participatory Method*. Londres, Arena Books.
- Fox, Jonathan, (2007) *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*. Nueva York, Oxford University Press.

- García, Sergio; Layton, Michael; Rodríguez, Judith y Ana Paulina Rosas, (2009) *Donativos privados 2006. Una aproximación a la contribución ciudadana para las causas sociales*. México, Incide Social/ ITAM.
- Gurza Lavalle, Adrian, (2003) “Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990” en *Novos Estudos*. Núm. 66. São Paulo, pp. 91-109.
- \_\_\_\_\_, (2011) “Após a participação: nota introdutória” en *Lua Nova*. Vol. 84, pp. 13-24.
- Gurza Lavalle, Adrian y Natália Bueno, (2011) “Waves of Change within Civil Society in Latin America: Mexico City and Sao Paulo” en *Politics & Society*. Vol. 39, pp. 415-450.
- Gurza Lavalle, Adrián; Castello, Graziela y Renata Bichir, (2007) “Protagonistas na Sociedade Civil: Redes e Centralidades de Organizações Civis em São Paulo” en *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 50, núm. 3, pp. 465-498.
- \_\_\_\_\_, (2008) “Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo” en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Núm. 23, pp. 73-96.
- Gurza Lavalle, Adrián; Houtzager, Peter y Graziela Castello, (2006a) “Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade” en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 21, núm. 60, pp. 43-66.
- \_\_\_\_\_, (2006b), “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil” en *Lua Nova*. Núm. 67, pp. 49-103.
- \_\_\_\_\_, (2011) “La construcción política de las sociedades civiles” en Gurza Lavalle, Adrian (org.), *El horizonte de la política - Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional*. México, CIESAS, pp. 207-268.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza (coords.), (2010) *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México, ciesas/Universidad Veracruzana.
- \_\_\_\_\_, (2012) “Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México” en *Novos Estudos – CEBRAP*. Vol. 92, pp.105-121.
- \_\_\_\_\_, (en prensa) “Representación y participación en la crítica democrática” en *Revista Desacatos*.
- Gurza Lavalle, Adrian; Oliveira, Osmany Porto de; Serafim, Lizandra y Jessica Voigt, (2012) *Ruling Parties, Associations and Citizens in Participatory Democracy in Brazil. An Emblematic Case*. Lima, Fieldwork Report of Chance to Sustain Project.
- Gutiérrez Castañeda, Griselda (ed.), (2008) *Construcción democrática de ciudadanía: diálogos con las organizaciones de la sociedad civil*. (1° ed.). México, UNAM/Plaza y Valdés.
- Heller, Patrick, (2001) “Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre” en *Politics Society*. Vol. 29, núm. 131.
- Hevia, Felipe, (2010) “Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresos/Oportunidades en el sur de Veracruz” en *Desacatos*. Núm. 34, pp. 119-132.

- \_\_\_\_\_, (2011). “Consejos consultivos y otras instancias públicas de deliberación” en *Perfiles Latinoamericanos*. Núm. 38, julio-diciembre, pp. 65-88.
- \_\_\_\_\_, (2012) “¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en instancias participativas existentes en el poder ejecutivo federal mexicano” en Zaremborg, Gisela (coord.), *Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina*. Vol. I. México, FLACSO.
- Hevia, Felipe y Ernesto Isunza, (2010) “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México” en Isunza, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (eds.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México, CIESAS/ Universidad Veracruzana, pp. 59-127.
- Hevia, Felipe; Vergara-Lope, Samana y Homero Ávila, (2009) *Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en instancias públicas de deliberación*. Informe final de investigación. México, CIESAS/ INDESOL.
- IBGE, (2001) *Indicadores dos Municípios brasileiros*. Disponible en: < <http://www.ibge.gov.br/>>.
- INCIDE Social AC, (2007) *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. México, Incide Social A.C.
- Isunza, Ernesto, (2006) “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas” en Isunza, Ernesto y Alberto Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana, pp. 265-291.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera, (1979) “Effective number of parties: a measure with application to West Europe” en *Comparative Political Studies*. Vol. 12, núm. 1, pp. 3-27.
- Largaespalda, Angie, (2008) *Las Organizaciones civiles como instancias de intermediación entre el Estado y la ciudadanía*. México, FLACSO. Tesis de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.
- Limongi, Fernando y Argelina Figueiredo, (1988) “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão” en *Lua Nova*. Núm. 44, pp. 81-106.
- López Maya, Margarita, (2009) “La participación en la Constitución, leyes y normas”. Capítulo II. Presentado en el Seminario Internacional sobre Participación y Políticas Públicas. México, mimeo/FLACSO, 31 octubre (versión preliminar).
- \_\_\_\_\_, (2013) *Democracia participativa en Venezuela (1999-2010), Orígenes, leyes, percepciones y desafíos*. Caracas, Centro Gumilla.
- Lubambo, Cátia Wanderley; Coêlho, Denilson Bandeira y Marcus André Melo, (2005) *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ, Vozes. Versión en español: (2006) *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporâneo*. Buenos Aires, CLACSO.

- Lüchmann, Lígia, (2007) “A representação no interior das experiências de participação” en *Lua Nova*. Núm. 70, pp. 139-170.
- \_\_\_\_\_, (2008) “Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo” en *Caderno CRH*. Vol. 21, núm. 52, pp. 87-97.
- Mainwaring, Scott, (1993) “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination” en *Comparative Political Studies*. Vol. 26, núm. 2.
- \_\_\_\_\_, (1997) “Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil” en Mainwaring Scott y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Melo, Carlos y Rafael Câmara, (2012) “Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil” en *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 55, núm. 1, pp. 71-117.
- Merino, Mauricio, y Ignacio Macedo, (2006) “La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sostenible” en *Gestión y política pública*. Vol. XV, núm. 2, pp. 411-456.
- Nicolau, Jairo, (2004) *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Olvera, Alberto (ed.), (2003) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México, FCE/Universidad Veracruzana.
- Pires, Roberto y Alexander Vaz, (2010) “Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros” en Avritzer, Leonardo (org.), *A dinâmica da participação local no Brasil*. San Pablo, Cortez.
- \_\_\_\_\_, (2011) “Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais” en Pires, Roberto (org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, IPEA, 2011.
- Pogrebinschi, Thamy y Fabiano Santos, (2010) *Entre representação e participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro, Secretaria de Assuntos legislativos/Ministério da Justiça/IUPERJ/PNUD.
- Prado Ortiz, Silvio, (2008) *Modelos de participación ciudadana y presupuestos municipales. Entre los CDM y los CPC*. Nicaragua, Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP).
- Quiñonez, Efraín, (2010) “Los Consejos Municipales para el Desarrollo Sustentable en tres municipios veracruzanos: los procesos de participación y el desarrollo rural en un nuevo marco legal”, en Olvera, Alberto (ed.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México, CIESAS/Universidad Veracruzana, pp. 229-290.
- Ribeiro, Floriano, (2006) “Distribuição ideológica das coligações eleitorais municipais: apresentando dados e discutindo possíveis influências da dinâmica política nacional” en *Revista Versões*. Vol. 2, pp. 103-120.

- Rodden, Jonathan, (2000) “Bailouts and Perverse Incentives in the Brazilian States” en Rodden, Jonathan; Eskeland, Gunnar y Jennie Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Washington, The World Bank.
- \_\_\_\_\_, (2002) “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World” en *American Journal of Political Science*. Vol. 46, núm. 3, pp. 670-687.
- Romão, Wagner, (2001) “Conselheiros do orçamento participativo nas franjas da sociedade política” en *Lua Nova*. Núm. 84, p. 219-244.
- Santos, Boaventura Sousa, (2005) *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*. Londres, Verso.
- Shah, Anwar (ed.), (2006) *Local Governance in Developing Countries*. Washington, The World Bank.
- Souza, Celina, (2003) “Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais” en *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 46, núm. 2, pp. 345-384.
- Souza, Celina; Pompeu Lima, Paula y Ana Cláudia Teixeira, (2012) “Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação” en *Argumentum*. Vol. 4, pp. 152-172.
- Tatagiba, Luciana y Karin Blinkstad, (2011) “Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo” en *Lua Nova*. Núm. 84, pp. 353-364.
- Teixeira, Ana Claudia, (2002) “La actuación de las organizaciones no gubernamentales: entre el Estado y la sociedad civil” en Dagnino, Evelina (ed.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. (1ª ed.), México, FCE/Univesidade Estadual de Campinas, pp. 77-119.
- Verduzco, Gustavo, (2003) *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México, El Colegio de México/Centro Mexicano para la Filantropía.
- Zaremborg, Gisela, (2009) *Votos, mujeres y asistencia social en el México priista y la Argentina peronista*. México, FLACSO.
- \_\_\_\_\_, (2012) *Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina*. Volumen I, México, FLACSO.
- \_\_\_\_\_, (2013) *Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina*. Volumen II, México, FLACSO.
- Zermeño, Martha Fabiola y Moisés Domínguez, (2010) *Fortalecimiento institucional desde un enfoque de derechos y equidad de género para el desarrollo social en el Distrito Federal*. México, PNUD.