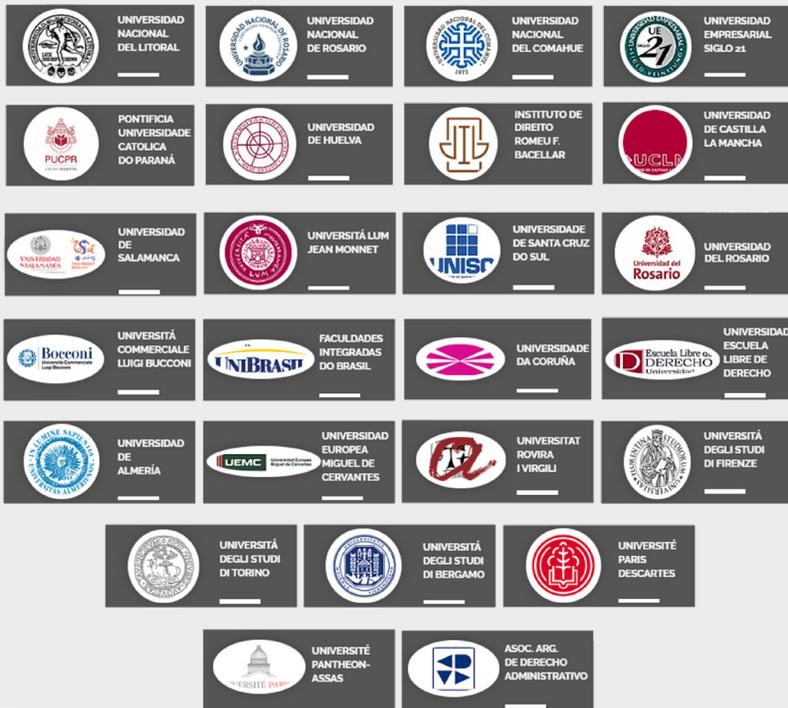


# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 7 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2020 | ISSN 2362-583X  
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



## El fortalecimiento de la calidad de la democracia en América Latina. Una propuesta a partir de la gobernanza democrática

*Strengthening the quality of democracy in Latin America.  
A proposal based on democratic governance*

JOSÉ MANUEL LEDEZMA ROSAS I. \*

<sup>I</sup>Universidad Autónoma de Nayarit (Guanajuato, México)

jm.ledezmarosas@ugto.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2007-3763>

ENOC FRANCISCO MORÁN TORRES II. \*\*

<sup>II</sup> Universidad de Colima (Colima, México)

enocmoran@uocol.mx

**Recibido el/Received:** 27.06.2020 / June 27<sup>th</sup>, 2020

**Aprobado el/Approved:** 25.08.2020 / August 25<sup>th</sup>, 2020

### RESUMEN:

En este trabajo se analizará la postura de la gobernanza democrática en los países de Latinoamérica con el fin de responder a una probable solución a los problemas de la gobernabilidad democrática de la región.

**Palabras clave:** democracia; constitucionalismo; pluralismo; gobernabilidad democrática; gobernanza democrática.

### ABSTRACT:

*This paper will analyze the position of democratic governance in Latin American countries in order to respond to a probable solution to the problems of democratic governance in the region.*

**Keywords:** democracy; constitutionalism; pluralism; democratic governance; democratic governance.

Como citar este artículo | *How to cite this article:* LEDEZMA ROSAS, José Manuel; MORÁN TORRES, Enoc Francisco. El fortalecimiento de la calidad de la democracia en América Latina. Una propuesta a partir de la gobernanza democrática. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 1, p. 271-300, ene./jun. 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i2.9721.

\* Doctorante en el programa de Doctorado Interinstitucional en Derecho de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), registrado en el Padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), adscrito a la Universidad Autónoma de Nayarit (Guanajuato, México). Licenciado en Derecho y Maestro en Justicia Constitucional por la Universidad de Guanajuato. Correo electrónico: jm.ledezmarosas@ugto.mx.

\*\* Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colima (Colima, México). Doctor en Derecho, egresado con mención honorífica, del Doctorado Interinstitucional en Derecho, adscrito a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Licenciado en Derecho y Maestro en Derecho Fiscal por la Universidad de Colima. Correo electrónico: enocmoran@uocol.mx.



## SUMARIO:

**1.** Introducción; **2.** Análisis histórico del concepto de democracia; **2.1.** Democracia directa; **2.2.** Democracia representativa; **3.** Crisis del sistema político democrático en América Latina; **4.** La Constitución pluralista y la Gobernabilidad democrática; **5.** La gobernanza democrática como una alternativa actual para mejorar la calidad de las democracias en Latinoamérica; **5.1.** La gobernanza; **5.2.** Gobernabilidad y gobernanza; **5.3.** La postura de la gobernanza democrática; **6.** Conclusiones. **7.** Referencias.

*Si nosotros nos salvamos a nosotros mismos, salvamos al mismo tiempo a todos los pueblos que nos rodean. Si nos perdemos, los perdemos a todos con nosotros. Según que tengamos la libertad democrática o la tiranía democrática, el destino del mundo será diferente, y puede decirse que depende actualmente de nosotros el que la República acabe por ser establecida en todas partes o abolida en todas partes.*

*(Alexis de Tocqueville)*

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde la implementación de los sistemas democráticos en los países, éstos se han visto envuelto en diversas, constantes y variadas crisis de acuerdo al contexto social, económico, cultural y político, dependiendo del tiempo y del espacio en que éstos se han desarrollado. La democracia de cuño liberal, ha tenido que adoptar en su práctica demandas ciudadanas, por la cual es posible señalar que su conceptualización se ha ido transformando, por lo tanto se habla de una democracia dinámica y, por tanto, siempre cambiante, que se adapta o se pretende que se adapte a los tiempos y circunstancias que privan en un momento histórico determinado.

En esa postura, la democracia en América Latina contiene, dentro de los países de dicha región, rasgos comunes que hacen posible identificar problemas y alcances similares. Por tanto, para estar en posibilidad de determinar si un sistema político es democrático o no, se debe partir, de manera general, de las características señaladas por los teóricos reconocidos para estar en posibilidad de establecer si dicho sistema implementado en los países contienen elementos esenciales que permitan identificar si se trata de un sistema político democrático o sólo presenta atisbos de democracia.

Una vez determinado si hay una democracia o una aparente democracia, la presente contribución académica se avocará a analizar la problemática y los alcances en los que se está llevando a cabo la democracia en los países Latinoamericanos. Ello, permitirá que este estudio identifique la gobernabilidad democrática en dichos países y por consecuencia, proponer una solución en caso de su ingobernabilidad, atendiendo a los factores detectados.



## 2. ANÁLISIS HISTÓRICO DEL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

El estudio de la democracia ha pasado por el análisis de diferentes autores en diversas etapas históricas, las cuales se ha acrecentado como resultado de la instauración de los sistemas democráticos llevados a cabo en las sociedades occidentales. No obstante, el estudio en cada etapa histórica ha gestado en sí su propio ingrediente de estudio en un modelo que, como ya se apuntó *Ut Supra*, no es estático.

En ese sentido, el estudio de la democracia es dinámico y por lo tanto, no sería dable aseverar que su estudio ha concluido. De hecho, en la época post modernista, las implicaciones de estudiar a la democracia devienen en analizar los retos a los que se ve enfrentado este modelo de actuación popular relacionándolo con las crisis, algunas de las cuales han seguido cargando desde tiempo atrás pero también con las transformaciones, dicho en palabras de Norberto Bobbio, que se le presenta de acuerdo al contexto social y político de la actualidad.

Por lo tanto, aunque mucho se ha dicho en torno a la democracia, es necesario repensar sobre los modelos democráticos instaurados en el mundo y específicamente en los desarrollados en América Latina, habida cuenta de este producto académico que se propone en particular. La reflexión que aquí se aborda tiene como objeto conocer el modelo de la democracia a través de la gobernabilidad democrática llevado mediante la instauración de la gobernanza pública.

Para llegar al tema sobre la gobernanza pública y su relación con la gobernabilidad democrática es menester que se realicen algunas breves precisiones conceptuales en torno a la propia democracia teniendo como objetivos:

- a) Establecer elementos comunes que permitan, en un primer término, plantearse una idea común de lo que se entiende por democracia, conociendo las posturas académicas más relevantes en torno a su estudio y la aplicación de este modelo en los sistemas actuales; y,
- b) Identificar las ideas en torno a las probables crisis o transformaciones que los sistemas democráticos demandan en la actualidad. Conociendo el problema, resultará más accesible estudiar las soluciones en este caso en particular, la respuesta analizada será la gobernanza pública.

De acuerdo con Giovanni Sartori<sup>1</sup>, estudiar a la democracia implica ir más allá de la simple definición etimológica. Aunque esta forma de definir a la democracia es ampliamente conocida contrasta con la dificultad de que es insuficiente si se quiere realizar un estudio a fondo sobre su problemática actual.

En efecto, sería incompleto tomar únicamente a la definición etimológica de democracia para identificar las crisis o transformaciones que acarrea su instauración en

<sup>1</sup> SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?**. México: Taurus, 2003.



la América Latina. Del mismo modo, se observa que en el estudio de la democracia los autores han desprendido su análisis en dos sentidos: desde el punto de vista material y formal.

De hecho, se habla de la democracia desde el punto de vista material cuando más allá de su definición etimológica, se identifican una serie de elementos que constituyen una deontología, es decir, todo aquello de lo que la democracia debería ser. En ese sentido, es plausible hablar de una democracia social, económica y política.

Los elementos que jugarían un papel definitorio de la democracia material lo serán entonces la igualdad, la libertad, valores que de suyo hacen factible un concepto de lo que representaría el deber ser de la democracia y en consecuencia prescindiendo de ellos, no se podría hablar propiamente de democracia.

En otras palabras, la idea de Sartori sobre el principio de igualdad es parte originaria de la construcción deontológica de la democracia; en esa postura no es dable asumir una democracia real sino viene acompañada de una igualdad en la participación política del ciudadano. Una igualdad que, coincidiendo con Norberto Bobbio<sup>2</sup>, va más allá de la simple emisión del voto, o en palabras de Sartori, sobre una cuestión decisional y no tanto electoral.

Esta es la base para comenzar a entender las reflexiones democráticas al sistema de representación en las que las élites en el poder se han venido perpetuando como bien fue señalado por Gaetano Mosca<sup>3</sup>.

Actualmente uno de los problemas más comunes en los sistemas democráticos modernos consiste en cómo otorgar validez y alentar la participación de las minorías más allá de la anquilosada creencia que la democracia implica la decisión exclusivamente mayoritaria, *per se*, si bien es cierto que por el modelo de participación, la democracia se puede identificar con el “gobierno de las mayorías” sin embargo, ésta no debe ser óbice para que no se respete un mínimo de prerrogativas en las que las minorías mantengan su participación activa en el juego democrático y sean consideradas en la toma de decisiones.

En suma, Sartori alude a democracia en términos generales como “una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable, ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes “respondan” a los gobernados”<sup>4</sup>. En efecto, es esta función de control social entre el gobernante y el gobernado la que pretende demostrar que, aunque imperfecta la democracia de nuestro tiempo, puede allegarse de nuevos elementos que le permitan conciliar la esencia ideal de la democracia con la llamada democracia real.

---

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

<sup>3</sup> MOSCA, Gaetano. **La clase política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

<sup>4</sup> SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?**. México: Taurus, 2003. p. 47.



Por su parte, la democracia desde el punto de vista formal, es analizada en gran parte por las aportaciones de Norberto Bobbio quien apela a precisar a la democracia desde un aspecto formal, es decir, para él la democracia en una definición mínima es “ese conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.”<sup>5</sup> La importancia de la aportación de Bobbio con relación a la democracia, es aclarar mediante un estudio serio, cuáles son las reglas del juego en el sistema democrático, máxime que éste requiere reglas preconcebidas para dar certeza a la participación.

En efecto, cuando Bobbio habla de proceso de democratización, evidentemente se refiere al aumento progresivo del número de quienes tienen derecho al voto. Por lo tanto, considera como regla fundamental de la democracia la concerniente a la regla de la mayoría, su instauración es parte de las decisiones de la mayoría, son obligatoriedad para todo el grupo.

A diferencia de otros autores, Bobbio no se detiene a reflexionar de manera detenida sobre la deontología de la democracia, sino que su preocupación radica en estudiar los mecanismos por los cuales funciona o, en su caso, se encuentran estancados los procesos democráticos.

De hecho, no es que Bobbio no considere importante la cuestión de los ideales en el análisis democrático. Sin embargo, pone en perspectiva los ideales democráticos con la cruda realidad, por lo que le parece más útil estudiar lo que él llama como la “democracia real”. En ese sentido, el autor en comento, plantea una serie de falsas promesas en los que la “democracia ideal” no se ha ajustado a la “democracia real”.

Más aún, de acuerdo con Michelangelo Bovero<sup>6</sup> uno de los errores más comunes en el estudio de los fenómenos sobre la problemática de la democracia contemporánea, de acuerdo a Bovero consiste en una aberrante – para él – tendencia a confundir la democracia ideal o aparente de la democracia real. De modo que, es necesario antes de analizar los fenómenos actuales de los sistemas democráticos, las supuestas crisis o sus transformaciones; buscar primero un acuerdo para usar de manera correcta la palabra, con ello sugiere analizar los sustantivos, adjetivos y verbos indispensables que conforman a la democracia tal y como se entiende en la actualidad, con lo cual se evitará estereotipar juicios alrededor de su alcance.

Inclusive, errores en el entendimiento de democracia provocan la adquisición de usos incorrectos y por ende, no corresponden a la práctica real de la democracia. Bajo el entendimiento de Bobbio, un sistema democrático se encuentra caracterizado por la participación colectiva de más miembros de la comunidad en la toma de decisiones públicas.

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14.

<sup>6</sup> BOVERO, Michelangelo. **Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores**. Madrid: Editorial Trotta, 2002.



En otros términos, es cierto que la democracia requiere de ciertas precondiciones para llevarse a cabo, las cuales tienen su genealogía en la tradición liberal; sin embargo el autor menciona que a los sistemas democráticos poco les servirían que en un estado democrático se establecieran derechos de corte liberal sin la satisfacción concurrente de los llamados derechos sociales puesto que “los derechos fundamentales de libertad se transforman, de hecho, en privilegios para pocos, y su garantía pierde de esta manera el valor de precondición de la democracia”<sup>7</sup>, por lo tanto, la precondición de existencia de la democracia es liberal y social.

## 2.1. DEMOCRACIA DIRECTA

La reminiscencia natural sobre democracia remite de manera general a identificar a este tipo de gobierno con relación a la política que se llevaba a cabo en el ágora de origen griego. En efecto, a través de la democracia griega se tiene conocimiento de una forma diferente de tomar decisiones públicas, basada directamente en la decisión colectiva. Esto es, con los griegos nació la democracia directa y con ello la posibilidad de que ciertas personas consideradas aptas pudieran deliberar y decidir en la plaza pública sobre asuntos generales de trascendencia social.

La democracia directa en la época clásica de los griegos no precisaba de representantes o de ningún tipo de representación para hacer efectiva la participación “es el caso de la *ekklesía*, la cual reunía, para deliberar, al demos de la ciudad antigua”<sup>8</sup> en ese sentido *isonomía* se consideraba como “sinónimo (o casi sinónimo) de democracia”<sup>9</sup>, al igual que *isegoría*, como la posibilidad de hacer uso de la palabra en la asamblea donde se deliberaba y se decidía.

La isonomía ha sido interpretada como una “igualdad frente a la ley”, sin embargo su aplicación con la variante de democracia, abarca algo más allá que el significado interpuesto de manera tradicional.

En otras palabras, la isonomía en la democracia hace valer que el decisor se encuentra en un círculo “en el cual todos los puntos de la circunferencia (los individuos) son equidistantes del centro, sitio en donde reside el poder”<sup>10</sup>. La alusión permite oponerse al modelo actual sobre la figura de la pirámide, donde la base es representada por los ciudadanos decisores quienes a su vez en la acción del juego democrático traspasan su voluntad para que sus representantes –personas elegidas para llevar a cabo la deliberación y la decisión- se encuentran en la cúspide del triángulo pero entre la cúspide y la

<sup>7</sup> BOVERO, Michelangelo. **Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores**. Madrid: Editorial Trotta, 2002, p. 50.

<sup>8</sup> SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?**. México: Taurus, 2003, p. 122.

<sup>9</sup> BOVERO, Michelangelo. **Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores**. Madrid: Editorial Trotta, 2002, p. 18.

<sup>10</sup> BOVERO, Michelangelo. **Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores**. Madrid: Editorial Trotta, 2002, p. 19.



base se encuentran organizaciones, como los partidos políticos, sindicatos, asociaciones de profesionales y grupos de presión, entre otros.

Sin embargo, en una de las críticas que se han realizado en la actualidad sobre la democracia moderna, es la resultante de aquella en la que se observa que los partidos políticos han monopolizado el acceso a las decisiones públicas en tres sentidos como mínimo detectables:

- a) Como unidades de acción para participar en las decisiones públicas convirtiéndose la democracia moderna en un sistema de partidos mediante los cuales solo a través de su injerencia la ciudadanía puede acceder a los cargos de elección (democracia representativa) y,
- b) Los partidos políticos han acaparado los temas de debate y decisión pública (la agenda pública). Por lo tanto, el modelo piramidal en contraposición con el circular que representa –por lo menos en sus orígenes– la democracia directa ha encontrado una de sus críticas para evidenciar la distorsión que se llega a dar en los modelos de democracia representativa, mediante una aparente democracia, dominada más bien por grupos considerados oligárquicos que buscan reducir la participación de la ciudadanía en el ámbito público, a la mera emisión del sufragio bajo las condiciones que éstos plantean.
- c) Los partidos políticos han configurado una partidocracia en la que la toma de decisiones partidarias y legislativas, se deja en manos de una élite partidocrática que construye y modifica las reglas del juego en el que participa.<sup>11</sup>

Como objeción en contra de la democracia directa, parece prevalecer aquella que tiene que ver con el número de participantes.

En efecto, implementar en la actualidad la variante de democracia directa tal y como funcionó adecuadamente en la *polis* griega, encontraría serios problemas para su implementación de acuerdo al número de participantes en las actuales metrópolis, “la democracia directa está condicionada por los números y se hace imposible por los grandes números”<sup>12</sup>, en ese sentido, se argumenta que en la actualidad el número de ciudadanos considerados en la toma de decisiones no hace factible la reunión en el ágora como sí lo fue en la época clásica griega.

Los defensores de la democracia representativa apelan además que en el sistema de democracia directa funcional para los griegos en su época histórica consideraba que en la toma de decisiones en la asamblea sólo podían participar las personas del sexo masculino que tenían reconocida su calidad de participar en asuntos públicos en contraposición con las lucha por garantizar el derecho político al sufragio universal de nuestros días.

<sup>11</sup> MORÁN, TORRES Enoc Francisco. **Descifrando la Partidocracia Mexicana**. México, Porrúa: 2017.

<sup>12</sup> SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?**. México: Taurus, 2003, p. 121.



En ese sentido, se torna difícil que actualmente la democracia directa – frente a frente- en una asamblea pueda operar conforme a los cánones de los clásicos griegos. Sin embargo, los partidarios de este tipo de democracia han desarrollado y defendido mecanismos para acercar al individuo decisor a la toma de decisiones públicas, sin desconocer a la democracia representativa, sino colaborando con ella en las fisuras que le han detectado, pretendiendo emular con dichos mecanismos derivados de las ideas de democracia directa, una relación alternativa para la decisión colectiva en asuntos públicos.

La democracia directa también llamada como democracia refrendaria debido a que los instrumentos propuestos para sostener dicho subespecie de la democracia, únicamente revalidan decisiones asumidas por sus representantes, sin más injerencia que confirmar [si es que las rígidas reglas para su procedencia, lo permiten] posturas sin que medie la parte deliberativa por parte del ciudadano, es por eso que “en la democracia refrendaria no hay negociación ni intercambio: toda cuestión llega «prefijada»”<sup>13</sup>.

Debido a esta naturaleza, los instrumentos de la democracia directa han sido duramente criticados por representar una simulación de participación directa de la sociedad civil en el juego democrático actual.

Para Sartori estos mecanismos de democracia directa “centuplica los riesgos de manipulación y embrollos del demos, más allá de cuánto haya logrado el demagogo del que tenemos conocimiento”<sup>14</sup> y es que en razón de esta postura, el gobernante puede serle más fácil manipular una decisión contando con un respaldo popular.

Bovero reconoce que “el referéndum puede ciertamente ser invocada como un correctivo democrático frente a eventuales distorsiones de la democracia representativa”<sup>15</sup>. No obstante, se reduce a lo mínimo el proceso de decisión “a una pregunta específica y circunscrita”<sup>16</sup> sin posibilidad del debate que permita construir la opinión pública.

El plebiscito, como otro mecanismo de democracia directa, corre la misma suerte que el referéndum, puesto que augura dar cabida a la participación ciudadana sin embargo al no contener la parte deliberativa, también se corre el riesgo de la manipulación por parte de las élites gobernantes.

Estos mecanismos de democracia directa no han logrado rescatar el objeto que se previeron en el diseño de su teoría y que es como se ha precisado: buscar que el ciudadano se muestre activo en la toma de decisiones, tratando de enmendar los espacios rígidos de las decisiones del ciudadano únicamente trasladados a la participación a

<sup>13</sup> SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?**. México: Taurus, 2003, p. 124.

<sup>14</sup> SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?**. México: Taurus, 2003, p. 125.

<sup>15</sup> BOVERO, Michelangelo. **Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores**. Madrid: Editorial Trotta, 2002, p. 43.

<sup>16</sup> BOVERO, Michelangelo. **Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores**, Madrid: Editorial Trotta, 2002, p. 43.



través de los partidos políticos y así mismo acortar la brecha existente entre una élite gobernante que se ha observado más alejada de las necesidades sociales y se ha ocupado en mantener el poder político en detrimento de los intereses y expectativas de los ciudadanos.

## 2.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La forma de democracia representativa es la que sin lugar a dudas impera en la mayor parte de las democracias en el mundo; para algunos estudiosos del fenómeno democrático, es la que en la actualidad, puede concebirse como una auténtica forma de desarrollar el juego democrático, toda vez que como fue expuesto anteriormente, las metrópolis y los tiempos de cada persona hacen imposible que atiendan de manera directa los asuntos públicos. Pero hay una razón aún mayor, por la que los defensores del modelo representativo, han encaminado sus esfuerzos en argumentar a su favor y es que en sus orígenes, como fue planeado, la democracia representativa buscaba que en las democracias fueran elegidos las mejores personas para asumir esta función representativa en favor de la comunidad a la que pertenecían.

Gerhard Leibholz también aduce a que en las democracias modernas figuraba -por lo menos moralmente- el espíritu de que el representante tuviera esa calidad debido a sus méritos personales. En ese sentido, "el Parlamento había de estar integrado por elementos de selección natural"<sup>17</sup>, de acuerdo a ello "los diputados tenían que ser sujetos de cierto mérito personal, que gozasen de autoridad propia y de una especial consideración o respetabilidad"<sup>18</sup> en la que finalmente fuera validado como un ciudadano que llevaría la estafeta de representante a buen puerto.

De hecho, la democracia representativa "es una democracia indirecta en la que el demos no se autogobierna sino que elige representantes que lo gobiernan. La democracia representativa comprende, necesariamente, la democracia electoral, pero la supera con el agregado de elementos propios."<sup>19</sup> Por su parte, Norberto Bobbio también aborda el estudio de la democracia directa<sup>20</sup>, entendida como la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que le atañen, es insensata, por lo tanto para él la democracia representativa aún y con todos sus defectos es la verdadera democracia. Sin embargo, reconoce que hay una petición popular de que se amplíe la democracia representativa. Lo que Bobbio considera inadmisibles es que la democracia directa pueda sustituir por completo a la democracia representativa.

<sup>17</sup> LEIBHOLZ, Gerhard. **Problemas fundamentales de la democracia moderna**. Argentina: Olejnik, 2019, p. 10.

<sup>18</sup> LEIBHOLZ, Gerhard. **Problemas fundamentales de la democracia moderna**. Argentina: Olejnik, 2019, p. 10.

<sup>19</sup> SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** México: Taurus, 2003, p. 62.

<sup>20</sup> BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia** México: Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 33.



Además, Bobbio admite que toda crítica a la democracia representativa lleva inmediatamente a la democracia directa. Esto es, al observar al sistema democrático en su aspecto general, es perceptible que las falsas promesas a las que alude Bobbio son en realidad, críticas al modelo de la democracia representativa, entonces ¿por qué no comenzar a esbozar alternativas que presenten modelos que sin deshacerse de la democracia representativa pueda ayudar a socavar los vicios en los que en la realidad se ha desarrollado el modelo de representación política actual?

En efecto, Norberto Bobbio cae en la cuenta de que la función deliberante de la sociedad puede llegar a poner ciertos límites sobre los intereses particulares para favorecer los intereses generales. Acepta que la democratización en nuestros días no consiste en pasar de la democracia representativa a la democracia directa, sino en todo caso en lo que llama la democracia social en la que el ciudadano activo amplíe su actividad democratizadora en la esfera de la sociedad misma.

Las condiciones en las que se observa, de acuerdo a Bobbio, el panorama actual del sistema democrático, ya no es suficiente que el desarrollo democrático se indique por el número de personas que tienen derecho a votar sino más bien en qué otros espacios de la vida pública puede el ciudadano participar en el ámbito político y cuál es el grado de influencia que puede alcanzar más allá del acto volitivo de la emisión del sufragio.

En ese sentido, sólo a través de la democratización de la sociedad civil y su conquista de los espacios de decisión, permitirá que la sociedad sea considerada como un factor fundamental para limitar el abuso del poder y erradicar la usurpación que las oligarquías han hecho respecto de las decisiones públicas. Solo será posible si se encuentra individuos cada vez más participantes y una construcción de ciudadanía más sólida. Esto es, la participación de la sociedad civil se torna indispensable para hacer frente al monopolio de las decisiones que las élites partidocráticas han asumido, provocando la desaparición de la agenda ciudadana para abrir paso a la agenda política y legislativa de los partidos.

Una mayor distribución del poder abre las puertas a una mejor democratización de la sociedad civil. Para éste autor, la democracia directa y la democracia llamada representativa pueden subsistir en la actualidad, debido a la demanda popular por mejorar los sistemas representativos, lo cual no equivale a decir que deje de funcionar tal y como lo conocemos ahora, la democracia representativa. Puesto que es posible que la democracia directa fortalezca la democracia representativa.

### **2.1.1. Democracia delegativa**

De acuerdo con Guillermo O'Donnell<sup>21</sup> si se pudiera señalar una tipografía de la democracia, la delegativa se presentaría como una parte de la democracia representativa

<sup>21</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Delegative Democracy*. Journal of Democracy, **National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press**. v. 5. n. 1, enero, 1994.



pero diferente en su esencia; sería en palabras del autor “una nueva especie” con relación a las democracias que actualmente se conocen. Al efecto, Dieter Nohlen<sup>22</sup> señala que no habría tal diferencia, debido a que la democracia representativa mantiene aspectos de la democracia delegativa para señalarse como un modelo de democracia diferente, además las oportunidades que observa O’Donnell para distinguir a la democracia delegativa son parte de los elementos que conforman la descripción de la democracia representativa.

Tal como lo plantea O’Donnell, la democracia delegativa se estaría llevando a cabo, de manera general, en las democracias de América Latina. Sin embargo, los argumentos señalados para sustentar su observación bien podrían enfocarse de igual manera en otros países con democracia consolidada. Esto es así, puesto que la democracia representativa contiene de igual manera elementos delegativos.

No obstante, los elementos que O’Donnell observa como parte integrante de las democracias delegativas se retoma, no con el fin de señalar una nueva tipología de democracia sino con la intención de señalar aquellas crisis o transformaciones que en la práctica contienen las democracias representativas en los países latinoamericanos en la actualidad.

En efecto, la democracia representativa en los países latinoamericanos tiene características peculiares con relación a las democracias en otros países. En ese sentido, de atenderse a la reciente transición a este sistema cuyo antecedente en mucho de los países de la citada porción continental fue precedida por gobiernos autoritarios y a su grado de consolidación, es posible observar que el contexto en el que se llevan a cabo en la práctica los sistemas políticos democráticos en América Latina, tienen importantes diferencias con otras democracias occidentales con mayor grado de consolidación.

Para O’Donnell el estudio de las democracias de reciente instalación debe contemplar, en su análisis, sus antecedentes históricos y sus problemática socioeconómica. Estas variables, influyen de manera decisiva en la instauración de lo que él denomina como “democracias delegativas” toda vez que dichos elementos, fortalecen las tendencias autoritarias que le precedieron a la configuración de su sistema democrático.

Más aún a dichas variables habría que agregarle la reciente problemática en torno a la delincuencia, fenómeno creciente en los países de esta región y de la cual se ve reflejada como una de las problemáticas de mayor relevancia observada por los propios habitantes de los países residentes en América Latina, dato que se puede constatar en el último informe 2018 dado a conocer por Latinobarómetro<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> NOHLEN, Dieter. **Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina**. México: Instituto Nacional Electoral, 2016.

<sup>23</sup> Corporación Latinobarómetro. **Informe 2018**. Disponible en < <http://www.latinobarometro.org> >. Acceso el 16 abr. 2020.



Por consiguiente para el multireferido autor, las democracias consideradas de nueva instalación, no han llegado a desarrollar el modelo de democracia representativa por no contar con una democracia consolidada debido a su pasado autoritario aún prevaliente y cuyas prácticas persisten en una incipiente nueva forma de toma de decisiones públicas.

Es precisamente en la parte de la toma de decisiones públicas en donde se coincide con O'Donnell puesto que justamente para el autor, no basta el desarrollo eficiente de un proceso electivo, ni que la propia democracia se enmarque dentro de las consideraciones señaladas por otros autores como Robert Dahl para que pueda ser considerada como una democracia.

En suma, la democracia para su consolidación dependerá del fortalecimiento de las instituciones. Una democracia consolidada, considera un sistema en el que sus instituciones democráticas se encuentren debidamente formalizadas. Una institución democrática formalizada contempla la parte activa de los actores en un país para la toma de decisiones públicas.

En consecuencia O'Donnell, identifica como parte primordial en las democracias el soporte de las instituciones políticas en las que en realidad se lleva a cabo el proceso democratizador. Es decir, no basta con el manejo del proceso electivo eficiente en una democracia, también se requiere que las instituciones políticas incorporen a los diferentes agentes en el proceso de la toma de decisiones públicas.

Del mismo modo, el punto de distanciamiento entre la democracia delegativa con la democracia representativa consiste que en la democracia delegativa se ha visto fuertemente atenuado por los sistemas presidencialistas presentes en las democracias de Latinoamérica. Un presidencialismo exacerbado y fuerte que no tiene controles institucionalizados o incluso teniéndolos constitucionalmente, sigue prevaleciendo la voluntad de una persona investida de una voluntad omnipresente en toda la actuación pública. Presidencialismo sin límites derivado de un modelo autoritario es, en ese sentido, contrario a lo que se espera de la democracia representativa.

Es por ello que es factible hablar precisamente de una democracia representativa cuando el presidencialismo, encarna únicamente la agenda y la decisión pública de manera unipersonal, lo que autor señala como la "voluntad de todo un país"; si esto es así, los diferentes poderes públicos se encuentran aminorados en su actuación. Por lo que no hay oportunidad de participación efectiva de grupos organizados y de ciudadanos quienes esperan formar parte de una representación democrática. Esto es, la democracia representativa requiere de la parte activa de todos los actores. Cuando se dice actores, se hace referencia no sólo a los que se les delega la actuación pública en el modelo de representación tradicional, sino que es extendido a los grupos organizados o no dentro de un país que requieren su necesaria interacción para enfrentar las severas crisis por las que atraviesan.



### 3. CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA

Valiosos aportes académicos en la actualidad se han enfocado en analizar de manera específica el tipo de sistema político democrático en América Latina, entre ellos se encuentra el trabajo de Dieter Nohlen, J. Linz y Arturo Valenzuela. Los estudios se enfocan en analizar el presidencialismo –imperante en esta región- y el parlamentarismo. Nohlen<sup>24</sup> aduce que en América Latina la crisis del sistema democrático se ha enfocado en la forma en cómo se ha llegado a la democracia, teniendo en cuenta la carga de autoritarismo imperante en gran parte del siglo XX, esto es la forma de transición del modelo autoritario a uno democrático y cómo en su implementación y desarrollo, podríamos hablar de una gobernabilidad democrática.

Asimismo, para Nohlen las diversas críticas especializadas en torno a la democracia en América Latina son negativas. No obstante para éste, los modelos comparativos se encuentran impregnados de valoraciones subjetivas por lo que está de acuerdo en que la democracia en esta región se ha desarrollado mediante medidas de insuficiencias si le compara con diversas formas de sistema democrático imperantes en otras latitudes. Asimismo, un análisis profundo de la democracia en América Latina conlleva también en darle valor a los logros que se han ido alcanzando para lograr su consolidación. No basta con “su subestimación, su determinación negativa, su condenación, su fatal desenlace”<sup>25</sup> como concluyen varios académicos.

Luego, responsabilizar a la democracia de las crisis económicas o sociales, también es fuertemente criticado por Nohlen, quien no duda en poner en entredicho dichas aseveraciones en torno a una evaluación democrática en la región que lleva como resultado paralizar aún más la consolidación democrática. Esto es, los modelos comparativos de algunos de los países de la América Latina con los europeos, deben tomar en cuenta el contexto en el que cada uno se desarrolla. Por consiguiente, los problemas económicos y sociales presentes en las democracias actuales de Latinoamérica tuvieron su origen antes de la transición a los sistemas democráticos y en mucho de los casos siguen vigentes, no siendo atribuibles a la instauración de su democracia.

Por su parte, J. Linz y Arturo Valenzuela<sup>26</sup>, consideran que los gobiernos de corte presidencialista se han tornado inestables, lo que ocasiona que las democracias que lo han adoptado –a excepción de los Estados Unidos de América- se encuentren

<sup>24</sup> NOHLEN, Dieter. **Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina**. México: Instituto Nacional Electoral, 2016.

<sup>25</sup> NOHLEN, Dieter. **Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina**. México. Instituto Nacional Electoral, 2016, p. 19.

<sup>26</sup> LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (comps.). **La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.



catalogados de acuerdo a algunos analistas como democracias aparentes, que no cuentan con los elementos mínimos para ser consideradas como verdaderas democracias.

En ese sentido, respecto a los citados elementos, se han detectado las siguientes:

- a) En los regímenes presidenciales se encuentra presente el aspecto “suma cero” que en nada beneficia al espíritu democrático, es decir, el partido político ganador de la elección presidencial gana todo y quien no ocupa la presidencia tendrá que esperar el periodo rígido del mandato presidencial para volver a incidir en los asuntos gubernativos, en ese sentido para el sistema presidencialista al definir “un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo.”<sup>27</sup>
- b) El régimen presidencial tiene una tendencia hacia la “democracia mayoritaria” y no una “democracia consensual”. Para Arend Lijphart<sup>28</sup> la consensual favorece los espacios democráticos y es menos agresiva para las minorías étnicas culturales y políticas. El presidencialismo por su carácter unipersonal está sujeto no compartir el poder y no generar acuerdos con las diversas fuerzas políticas que le son adversas, lo que puede generar una crisis de régimen.

Ahora bien, uno de los instrumentos que se tienen para conocer el estado que guarda el desarrollo democrático en la porción continental que se estudia, es el Informe de Latinobarómetro<sup>29</sup> cuyo estudio del año 2018, entre otros aspectos interesantes, arrojó que la satisfacción de su democracia en los países de la región se vio reducida con respecto a los años anteriores, como lo demuestra la gráfica siguiente:

---

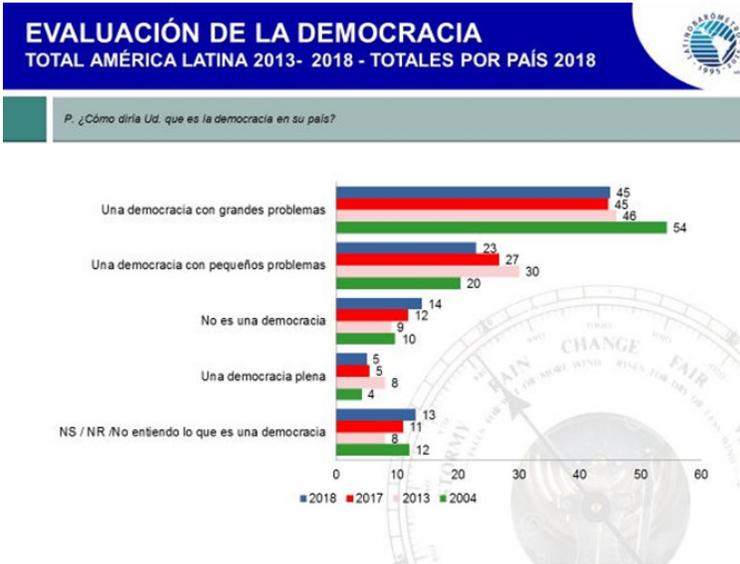
<sup>27</sup> HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John. **El Federalista**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 297. El juego de Suma Cero en los partidos políticos, se aborda en la obra MORÁN, TORRES Enoc Francisco. **Descifrando la Partidocracia Mexicana**. México: Porrúa, 2017.

<sup>28</sup> LIJPHART, Arend. Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas. In J, Juan; VALENZUELA, Arturo (comps.). **La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas**. Madrid: Alianza Editorial, 1997, pp. 147-166.

<sup>29</sup> Corporación Latinobarómetro. **Informe 2018**. Disponible en < <http://www.latinobarometro.org> >. Acceso el 16 abr. 2020, p. 32.



**Figura 1**– Datos tomados de Corporación Latinobarómetro. Informe 2018.



Fonte: <<http://www.latinobarometro.org>>. Acceso el 16 abr. 2020.

De hecho, la revisión realizada a los citados resultados permiten advertir que el panorama no resulta satisfactorio en una región donde se busca consolidar la democracia. Ello, quizá obedece a que en la mayoría de los países de América Latina existen precedentes de regímenes autoritarios y graves problemas sociales, económicos y políticos aún no resueltos. Por lo que, es necesario considerar que una solución importante para consolidar los sistemas políticos democráticos consiste en fortalecer las instituciones democráticas. Esto es, la consolidación de la democracia abre un abanico de soluciones como las que derivan de los estudios sobre el sistema de gobierno entre presidencialismo y parlamentarismo, así mismo los sistemas de partidos deben orientarse a la búsqueda de una solución que conlleve la participación activa y conjunta de los diferentes actores en la toma de decisiones públicas que dé como uno de sus resultados la gobernabilidad democrática.

#### 4. LA CONSTITUCIÓN PLURALISTA Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Cuestiones de gobernabilidad democrática son asumidas en la postura de un constitucionalismo abierto que contemple las propias transformaciones políticas. En ese sentido, el estudio sobre los derechos de participación enmarcada en una teoría



posibilista es realizado por Peter Häberle<sup>30</sup> quien argumenta sobre el panorama del constitucionalismo moderno a través de su pluralismo. De acuerdo con el referido autor, todo estudio constitucional debe ser permanentemente analizado, advirtiendo los alcances y las limitaciones de las sociedades democráticas en los tiempos determinados de estudio. Para el autor, éste se logra a través de un “pensamiento posibilista”, esto es, un tipo de análisis alternativo al pensamiento tradicional en el que se genera una idea absoluta y excluyente de los conceptos jurídicos estudiados.

El pensamiento posibilista en la idea de Häberle es abierto y plural, lo que deviene, de acuerdo a su postura en conveniente para las sociedades modernas cuyos valores de tolerancia, pluralismo y respeto de minorías encaja perfecto, *contario sensu* a los modelos rígidos. Las múltiples alternativas como consecuencia de un pensamiento posibilista o crítico fomentan que se tomen en cuenta las necesidades sociales y se institucionalicen.

En consecuencia, uno de los aspectos que busca Häberle con su argumentación es lograr una “democracia ciudadana de todos”, es decir, no se trata de seguir con la misma tendencia a que sólo ciertas personas formalmente institucionalizadas en la toma de decisiones públicas realicen esta labor, ni tampoco se trata de que las agrupaciones y asociaciones ciudadanas tengan únicamente en sus manos la participación activa, sino que una de las alternativas exploradas por Häberle es propiamente extender dicha actividad a una participación plural de toda la ciudadanía.

Además, el citado autor, examina las limitaciones y alcances de una democracia pluralista, en ese sentido, reconoce a la democracia representativa, la misma que debe subsistir sin que pueda verse mejorada. Por lo que, si se entiende a la democracia como la diversidad de variantes en ideas e intereses, entonces es plausible señalar que una democracia pluralista necesitará por consecuencia de un constitucionalismo plural.

A través de la idea del pluralismo en Häberle, se destaca la intención sobre el progreso en la participación de los ciudadanos en lo público; si bien, la idea de la democracia no se mantiene estática, para el autor, su concepción actual se encuentra enmarcada en el espacio y el tiempo. Por lo tanto, la noción de la democracia para Häberle no es la de una concepción rousseauiana (democracia popular), sino más bien de una democracia ciudadana. Es por ello que mediante el pluralismo, la idea del Estado constitucional no se encuentra de manera rígida y por encima del ciudadano, sino que se constituye mediante el ciudadano mismo.

Ahora bien, la concepción de las funciones de gobierno en este Estado constitucional se encuentran perfectamente identificables e institucionalizadas mediante el derecho constitucional. No obstante, la función de la sociedad abierta hace factible

---

<sup>30</sup> HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta.** Madrid: Tecnos, 2013.



que el ciudadano se interese no sólo en la posibilidad de ejercer su voto en ciertos periodos sino que también se abre la posibilidad de que el ciudadano utilice su libertad de manifestación, de participación, de opinión y de acceso a la información. De hecho, la idea de que el “pueblo” ya no funja únicamente como legitimador de los órganos de gobierno, se atribuye también a una de las consecuencias de la postura pluralista, por lo tanto “¿En la democracia en libertad el ciudadano es interprete de la Constitución!”<sup>31</sup> con ello, el ciudadano se convierte en un participante en un sentido amplio.

La postura asumida por Häberle resulta interesante en cuanto a su aplicación al objeto de estudio en este artículo de investigación, ya que como se expresó en el apartado anterior, la democracia latinoamericana únicamente vista como función electiva en los ciudadanos, no está dando los resultados esperados en una región multicultural, diversa geográfica, económica y políticamente que si bien comparten, de alguna manera, antecedentes históricos comunes, se distancian en la construcción de sus regímenes políticos.

En ese sentido, como una medida para consolidar la democracia en Latinoamérica ante la crisis de la gobernabilidad democrática, puede devenir como necesario retomar el análisis de las tesis del pluralismo desarrolladas por Peter Häberle y su concepción de la democracia como elemento transversal del Estado.

De acuerdo con Nortbert Lechner<sup>32</sup> es posible atender la crisis de gobernabilidad democrática al reflexionar conjuntamente sobre los factores de espacio y tiempo en el que se dan las democracias. En este sentido, la conducción política se encuentra condicionada por los factores económicos y sociales en el que se desarrolla. La cuestión de la gobernabilidad surge del advenimiento de las constituciones modernas y sobre todo de la exigencia de la ciudadanía en crearse su propio ordenamiento en la vida social, por lo tanto ya no es dable hablar únicamente de la legitimación del orden como tal, sino también es necesario atender la conducción que se hace de los procesos sociales.

Del mismo modo, Lechner asume que los cambios en las estructuras económicas actuales han sido un referente importante para observar las posibilidades de la crisis de la conducción política. En América Latina, la consolidación de sus democracias pasa también por un estudio de su modelo en el que actualmente se encuentra configurando, dejando atrás la postura del modelo desarrollista impulsado por las teorías económicas de Keynes.

En suma, para Lechner la respuesta a la crisis de la gobernabilidad lo es la forma de la conducción política. Asume que dicha conducción debe necesariamente desarrollarse a través de una estructura comunicativa entre los diferentes participantes en la

<sup>31</sup> HÄBERLE, Peter. “Manifestaciones Particulares” en **El Estado Constitucional**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, p. 191.

<sup>32</sup> LECHNER, Nortbert. **Cultura política y gobernabilidad democrática**. México: Instituto Nacional Electoral, 2016.



vida democrática. Si de por sí, la idea de la política ha cambiado también en los últimos años, ésta idea de la política debe encontrar canales de comunicación efectiva entre los diferentes actores. Dicha, posición analizada da fuerza al enfoque de que la consolidación de las democracias en América Latina requiere de plantear la posibilidad de institucionalizar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de procesos deliberativos.

Para Fernando Calderón Gutiérrez<sup>33</sup> el ciclo histórico por el que se encuentran los países de Latinoamérica está inmerso en una oportunidad de hacer más eficaces los espacios públicos de decisión. En efecto, el autor, menciona que dentro de alguno de los problemas identificados en esta región se encuentran los referentes a una demanda cada vez más creciente por parte de la ciudadanía para incidir en la toma de decisiones públicas.

Factores como las desigualdades sociales y económicas, el uso de medios de comunicación y la búsqueda de espacios públicos para la manifestación de las ideas e intereses han llevado a configurar una respuesta acorde con la realidad con la que se vive en América latina, dicha respuesta va más allá de la incidencia electoral. Para el autor la respuesta se resume en una "coordinación policéntrica". En otras palabras, al verse los partidos políticos rebasados en su actuación por la diversidad de las demandas ciudadanas, dicha especie de coordinación busca generar una nueva sintonía con base en redes donde se encuentren plenamente desarrollados la participación, los acuerdos y desacuerdos siempre en un tono dialógico.

De acuerdo con Calderón Gutiérrez, la articulación que requieren las democracias en Latinoamérica es un reto en el que se buscan nuevos espacios públicos de participación y consecuentemente generar una nueva cultura democrática, enmarcada dentro de lo cívico y político.

La visión del ciudadano en las democracias de esta región contiene características propias que se requieren para el espacio público, esto es un ciudadano autónomo y activo. Por lo tanto, el sistema de representación de cuño tradicional es complementado con una nueva posición del ciudadano dentro del espacio público.

Al caso, las visiones estudiadas, en este apartado de nuestra investigación, han sido de manera general coincidentes con la visión de que las democracias latinoamericanas pasan por un momento importante en la configuración de sus democracias, buscando la consolidación después de pasar por procesos de transición de modelos autoritarios a un esquema democrático.

Más aún, el examen de las democracias latinoamericanas se realiza bajo el enfoque de su contexto *sui generis*; sirven en demasía los estudios comparativos con relación al constitucionalismo y a las instituciones democráticas de esta región comparada con

---

<sup>33</sup> CALDERÓN GUTIÉRREZ, Fernando. **Inflexión histórica: La situación social-institucional en el cambio político de América Latina**. México: Instituto Nacional Electoral, 2016.



otras latitudes del orbe. Sin embargo, no se puede perder de vista el desarrollo en el que se encuentran los sistemas democráticos en América Latina, no tanto para destacar la negatividad en la implementación de su modalidad o dimensión de la democracia sino para alcanzar un área de oportunidad, reconociendo lo que se ha hecho y analizar lo que está pendiente por hacer.

Aparte de ello, de pretenderse una consolidación en las democracias de América Latina, se debe reconocer y clarificar los problemas que han surgido en cada uno de los países de la multireferida región, mismos de los que se ha observado una aparente crisis en su gobernabilidad democrática.

En ese sentido, los autores citados en líneas párrafos anteriores coinciden entre otras ideas, en la oportunidad de configurar los espacios públicos, convirtiendo la democracia electiva en una democracia ciudadana, abierta, plural. Nadie habla de la supresión del sistema de la representación pero sí existencia coincidencia en que muchas de las aparentes crisis o transformaciones en la democracia, devienen del poco impulso que se la dado a la ciudadanía, misma que se encuentra cada vez más cerca de lo que acontece en su región y en el mundo, como resultado de los medios digitales y de una mayor universalidad en su nivel cultural.

Inclusive, las cada vez mas constantes expresiones de ideas e intereses en las calles por parte de sectores de la ciudadanía, da cuenta de un pluralismo vivo que se resiste a permanecer en el sitio que el sistema político le ha encomendado como beneficiario del ejercicio del poder y legitimador de las decisiones cupulares. Es menester, por lo tanto, buscar alternativas que en el Estado constitucional reconozca la imperiosa necesidad de fortalecer las instituciones democráticas. De manera que los instrumentos e instituciones de carácter democrático deben abrirse a nuevas opciones que busquen mejorar la calidad en nuestras democracias latinoamericanas, para ello, la gobernanza democrática puede servir, mediante sus instrumentos en una opción viable para la gobernabilidad democrática. Ello se tratará en el apartado siguiente.

## 5. LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA COMO ALTERNATIVA ACTUAL PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LAS DEMOCRACIAS EN LATINOAMÉRICA

La gobernanza democrática es un concepto de reciente cuño. Su origen deriva de la postura que visualiza a la gobernanza con una idea más allá de la enfocada en crear las bases teóricas de una administración pública de tipo “gerencial”. Por lo reciente de su creación, términos como gobernanza, gobernabilidad, gobernanza democrática y nueva gobernanza pública suelen confundirse en la postulación de una teoría que recae sobre una forma diferente a la tradicional de administrar y de inferir en los asuntos públicos. Es por ello, que es preciso distinguir entre las diferentes expresiones para estar en posibilidad de entrar al objeto de estudio de la presente aportación académica.



El devenir histórico de la sociedad ha mostrado fisuras en el ente gubernamental cuya actividad social le había sido conferida la de justamente guiar “el destino del pueblo”, concepto que desde luego ha ido evolucionando a lo largo de los años, pero que en esencia esa concepción le fue otorgada en términos generales o por lo menos se encontraba arraigada, en la consciencia social como actividad y función propia de los gobiernos.

Así las cosas, ejemplos de ineficacia y de acciones contrarias a salvaguardar el bien común de la sociedad, imperaron en los siglos XIX y XX, cuyos resultados recuerda la historia de la humanidad como desastrosos, teniendo como ejemplos “gobiernos impuestos en vez de elegidos, ilegales, arbitrarios, atropelladores de derechos humanos, represores de cualquier forma de disidencia hasta volverse deportadores, carceleros y homicidas, intrusos en la vida privada o, más atenuada pero no menos críticamente, gobiernos corruptos, facciosos, clasistas, oligárquicos, intervencionistas, populistas, clientelares, nepotistas.”<sup>34</sup>

A decir de Villanueva sobre los cuestionamientos de la problemática planteada, los mismos se traducen en la legitimidad del cargo de los titulares del gobierno y la legitimidad de su actuación.

En este sentido, el primer planteamiento del problema ha sido resuelto a través de la instauración de reglas en el derecho electoral que ha hecho factible que la representación se torne legítima, al elegir el ciudadano a las personas que de manera electiva ocuparan los cargos de elección popular; en todo caso, la problemática se constriñe en la legitimación de la actuación debido a la “capacidad y eficacia directiva”<sup>35</sup>, la misma que es puesta en tela de juicio en la actualidad por una sociedad ávida de participar en los procesos de toma de decisiones que afectan los intereses generales, al menos mediante la emisión del sufragio cuyas características debieran ser: universal, libre, directo, secreto, personal e intransferible.

En tanto que la teoría de la representación política clásica tiene su centro de influencia en la toma de decisión unilateral, hacia un tipo de ciudadano que únicamente influye en forma electiva para integrar su representación política; en contraposición, las “teorías de la gobernanza son más cautas a la hora de considerar el poder político como base única de la acción de gobierno”<sup>36</sup> por lo tanto, se identificará en una gestión pública con un binomio entre gobierno-ciudadanos.

---

<sup>34</sup> AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando. El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. **Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y Democracia**. Caracas, n. 39, Oct. 2007, p. 1.

<sup>35</sup> AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando. El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. **Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y Democracia**. Caracas, n. 39, Oct. 2007, p. 2.

<sup>36</sup> RUANO DE LA FUENTE, José Manuel. La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. *In. VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, 8-11 Oct., 2002, p. 2.



El activismo de la sociedad civil ha adoptado medidas para participar en la problemática social, amparando decisiones públicas como por ejemplo “ha subrayado la necesidad de rastrear los efectos de los programas públicos y de su impacto efectivo en la sociedad, con la finalidad de averiguar el grado de cumplimiento de los objetivos inicialmente planteados.”<sup>37</sup> Bajo esa postura los miembros de la sociedad asumen un activismo en el que ya no busca que el gobierno resuelva unilateralmente sus demandas y necesidades, sino que en este proceso de gobernanza democrática participa activamente en ello.

### 5.1. LA GOBERNANZA

El término anglosajón *governance* hace alusión a un concepto de corte liberal en el que tradicionalmente se busca la limitación del poder, esto a través generar las condiciones para que el poder absoluto no se lleve a cabo en la realidad y que, en todo caso, el poder político coadyuve en lo mínimo necesario para resolver la problemática social, circunscribiéndose a administrar y eficientar sus procesos de gobierno de tipo gerencial. En esta postura, la gobernanza nace gracias a la crisis en el nivel de actuación de gobierno, ya sea por su ineficacia financiera o administrativa o el alejamiento de las necesidades sociales y su insuficiente solventación.

Los efectos de la gobernanza están esencialmente enfocados a contribuir a que el gobierno sea direccionado y produzca los efectos deseados ante los inminentes cambios sociales nacionales o internacionales que se viven además de la apertura hacia un paradigma constitucional de derechos y su consecuente tendencia a un gobierno abierto, así como los cambios tecnológicos y los concernientes al orden económico y político son factores que presionan una transformación en la que se ve favorecido un nuevo formato de corte instrumental que “permita a una sociedad tener sentido y capacidad de dirección, alcanzar metas superiores y ampliar sus horizontes.”<sup>38</sup>

La sociedad tanto los ciudadanos como los grupos civiles han mostrado recientemente una tendencia para democratizar el poder público a través de la revisión, evaluación y seguimientos de temas de interés socialmente trascendentes, así como “determinar los temas de la agenda de gobierno y la política pública”<sup>39</sup>, con lo cual se configura una participación social de tipo republicana.

En el desarrollo de la implementación técnica y profesional a manera gerencial para eficientar el desarrollo de la actividad pública, se tornaba importante la reflexión sobre

<sup>37</sup> RUANO DE LA FUENTE, José Manuel. La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. *In. VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, 8-11 Oct., 2002, p. 3.

<sup>38</sup> AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006. p. 40.

<sup>39</sup> AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006. p. 41.



los modelos democráticos hasta entonces imperantes. Puesto que no se puede entender el surgimiento de la gobernanza sino es a través de la crisis en la democracia. Crisis que se tradujo en el sistema de representación, así como en las capacidades mostradas por los funcionarios públicos y por los representantes políticos una vez concentrados en el poder público.

En ese sentido, la visión de la ciudadanía fue orientada a estar cada vez más alejada de la toma de decisiones, máxime si las decisiones de la “élite gubernamental” afectaban de manera directa sus necesidades, provocando que, con menor frecuencia, fueran tomadas en cuenta para formular soluciones que concluyeran en un espacio de cooperación, entendimiento, interacción y sinergia.

En una tesis interesante sobre la crisis del sistema político representativo, Roberto Gargarella, señala que el sistema actual de representación no fue diseñado “con el objetivo de promover la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos sino que, por el contrario, fueron más bien pensadas para desalentar dicha participación”<sup>40</sup>, este autor basa su postura a partir del modelo de representación estadounidense en el que, de acuerdo a su estudio, los llamados padres fundadores rechazaban cualquier idea de democracia directa por la desconfianza que se tenía a las decisiones de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En esa tesitura, la postura de la gobernanza es, en cierta medida, hacer factible la incidencia ciudadana pero sin menoscabar la fuerza del Estado. Es decir, no pretende el fortalecimiento de la sociedad mediante el debilitado las funciones de representación política, sino que busca en ese sentido darle eficacia a lo que se encuentra estancado y darle entrada a la participación en el debate público, sin soslayar las instituciones jurídicas establecidas para acceder al poder, logrando con ello una participación real de la sociedad en el ámbito público y la eficacia de las decisiones políticas asumidas por los constituyentes del poder público.

Por su parte en Latinoamérica, la gobernanza se propuso como un modelo reformulador de instituciones gubernamentales gravemente afectadas por la influencia de gobiernos autoritarios con grandes consecuencias en el desarrollo social de libertades y derechos, así como severas crisis políticas y económicas que pusieron en tela de juicio la actividad estatal realizada. Aunado a ello, Rodolfo Canto Sáenz incorpora a los elementos señalados “la crítica al estado desarrollista latinoamericano de la postguerra que, con un amplio repertorio de políticas públicas de corte intervencionista, decidió tomar en sus manos la tarea de impulsar el desarrollo económico y social de la región.”<sup>41</sup> Una región que por cierto, empezó a emplear los modelos de la gobernanza para

---

<sup>40</sup> GARGARELLA, Roberto. **Crisis de la Representación Política**. México: Distribuciones Fontamara, S.A, 1997. p. 93.

<sup>41</sup> CANTO SÁENZ, Rodolfo. Gobernanza y democracia de vuelta al río turbio de la política. *In Gestión y Política Pública*, v. XXI, n. 2, junio 2012, p. 342.



aminorar los efectos de gobiernos dictatoriales, populistas y con una fuerte carga presidencial en la toma de decisiones públicas.

## 5.2. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

La gobernabilidad es expresada por algunos especialistas en el tema como el equilibrio consistente entre los diferentes ámbitos de gobierno para tomar los acuerdos y resolver las problemáticas y demandas sociales, mientras que la gobernanza será la técnica para mejorar la toma de decisiones en la gestión pública. Esto es, la primera tiene que ver con la capacidad de dar respuesta a las demandas sociales y la segunda a la generación de las condiciones que den eficacia a la acción de gobierno.

Citando a Daniela Jorquera Beas “la literatura especializada, básicamente la Administración Pública y la Ciencia Política; distingue el concepto gobernanza del de gobernabilidad, donde gobernanza es una variable independiente de la gobernabilidad, mientras que esta última es dependiente de la primera”<sup>42</sup>. Es decir, mientras que la gobernabilidad tiene como efecto la estabilidad, la gobernanza incidirá en el impacto de la toma de decisiones.

La situación de vulnerabilidad financiera y social en los países de América Latina, aunado con las acciones de sus gobiernos que se habían tornado en algunos de los casos en autoritarios, se convirtieron en un campo fértil para la adopción de los instrumentos emanados de la teoría de la gobernanza como una medida que ayudara a superar sus respectivas crisis ante los constantes intentos de mejorar las condiciones de gobernabilidad e impulsar el desarrollo democrático.

La gobernanza por su parte, se adhiere a la posibilidad de que el gobierno siga dirigiendo a la sociedad pero articulando estrategias de otras organizaciones como empresariales, civiles y académicas nacionales o internacionales que marcan la pauta en la respuesta a la problemática social, financiera, organizativa y funcional del propio gobierno.

## 5.3. LA POSTURA DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

De los modelos de la gobernanza, la que representa el objeto de estudio de esta contribución académica es la democrática, debido a que basa sus objetivos en la participación ciudadana como una forma de redes de cooperación que involucra al ente gubernamental.

En ese sentido, los gobiernos y su actividad burocrática identificados con la ideología neoliberal, populistas o de corte social eran igualmente cuestionados por no dar resultados una vez instaurados en el gobierno, en una especie de oferta de soluciones

---

<sup>42</sup> JORQUERA BEAS, Daniela. Gobernanza para el desarrollo local. In. **Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo**. Santiago: Rimisp, 2011, p. 5.



que eran propuestas –anteriores al acceso al poder- bajo el amparo de la campañas electorales, cuyos resultados finales consignaban una decepción de la ciudadanía en la política, al degradación de ésta y el descrédito en las instituciones políticas, generando apatía, abstencionismo, impunidad y corrupción.

Dentro de la crisis también ha jugado un papel importante el rol de los medios de comunicación y las presiones internacionales para que el gobierno cumpla con las exigencias de dar apertura a los asuntos públicos de trascendencia social. Ello, considerando que dichos medios, en un estado democrático, coadyuvan a generar un espacio crítico, a la construcción de ciudadanía y a fomentar el derecho de acceso a la información.

De hecho, desde la aparición del modelo de la gobernanza, algunos autores sostuvieron que su incorporación ayudaría a solventar los problemas de la crisis democrática y que incluso se serviría de esta crisis para postular una tesis alternativa que permitiera reconstruir los espacios de eficiencia como forma de solventar parte de la problemática con los resultados obtenidos en el mundo por parte de los gobiernos.

En esa tesitura, la gobernanza promueve una crítica “a la política tradicional, a los partidos políticos, a los políticos y –sobre todo en América Latina- a los gobiernos ineficaces, ineficientes, llenos de corruptelas, derrochadores, autoritarios”<sup>43</sup>, la propuesta de la gobernanza fue la de oxigenar la estructura y funcionalidad gubernamental, que se apreciaba en decadencia y con la presión ciudadana cada vez más tenaz en pedir más y mejores resultados y, ante la falta de éstos, buscar mayores espacios de participación en el ámbito público.

La gobernanza de acuerdo a Canto Sáenz, se ha convertido en un gran contenedor de las más diversas experiencias que influyen en modelos de participación ciudadana “como los presupuestos participativos o concejos de salud y educación, gestión comunitaria de servicios públicos o políticas de empoderamientos de grupos vulnerables”<sup>44</sup> Sin embargo, en el auge de la postura de la gobernanza que comenzaba a ser estudiada por las academias y a ser empleada por organismos internacionales, comenzó a la par a desarrollarse otras posturas derivadas de la misma gobernanza que no puede indicarse que sean contrarias entre sí pero de la cual cada una empezó a tener características particulares en cuanto a los objetivos que se planteaban.

Al caso, la gobernanza de la que se ha hablado en el transcurso de este trabajo también es identificada por algunos autores como la “gobernanza liberal” por derivar de la postura “defensora de las libertades, derechos y garantías de los individuos, partidaria de un estado con funciones limitadas, recelosa del excesivo intervencionismo

<sup>43</sup> CANTO SÁENZ, Rodolfo. Gobernanza y democracia de vuelta al río turbio de la política. *In Gestión y Política Pública*, v. XXI, n. 2, junio 2012, p. 338.

<sup>44</sup> CANTO SÁENZ, Gobernanza y democracia de vuelta al río turbio de la política. *In Gestión y Política Pública*, v. XXI, n. 2, junio 2012, p. 338.



gubernamental en la vida y actividades de las personas”<sup>45</sup> buscando un debilitamiento en las decisiones del poder gubernamental con una ampliación del poder social en la injerencia administrativa como prestadora de servicios.

De acuerdo a Nuria Cunill, en esa etapa “los propios partidos son crecientemente objeto de reglas que corresponden más al ámbito del mercado que al ámbito político y se tornan en sujetos progresivos de la privatización de lo público.”<sup>46</sup> En América Latina, esta postura de la gobernanza se hizo más patente pues contrariaba a los gobiernos autoritarios y aquellos que instaban por un gobierno benefactor, teniendo en cuenta el derroche de las finanzas públicas, dando inicio a una variante de la gobernanza liberal denominada Nueva Gobernanza Pública, también conocida por sus siglas como NGP.

La manera en que la NGP ve al ciudadano es como un cliente a la que el gobierno presta servicios y del cual el ciudadano está en posibilidad de exigir la mayor eficiencia y calidad en los servicios prestados. La NGP es un modelo apegado a los cánones del modelo neoliberal más preocupado por la calidad en los servicios públicos que por la democracia participativa, siendo “el paradigma de reforma administrativa prevalente hasta mediados de los noventa, acompañando a la hegemonía de la agenda neoliberal”<sup>47</sup>.

En su tesis la nueva gobernanza, no aspira a cambiar el sistema de representación política, sino que busca que la nueva configuración sea “gobernar sin gobierno”, en el entendido de llevar al límite la postura liberal economía de un mínimo de gobierno. De hecho, la NGP plantea la idea de que “los ciudadanos, a través de sus representantes políticos, retomen el control del Estado, desplazado impropiamente a las manos de los burocratas y de los grupos de interés”<sup>48</sup> con lo cual buscaba implementar una reestructura en el aparato gubernamental. Lo que los nuevos gerencialistas parecen haber olvidado fue el propósito, también de la gobernanza, sobre las exigencias de participación social y la solución a la crisis de la democracia.

La gobernanza democrática por su parte, surge también como una variante de la “gobernanza liberal”, aunque como lo señalamos con antelación, tiene puntos de convergencia y de rasgos que fácilmente se pueden detectar como un modelo de gobernanza propio. En la experiencia, la gobernanza democrática toma distancia de la NGP pues busca mejorar la participación democrática de los ciudadanos, allegándose de aportaciones sociales como la de Rousseau, Kant, Habermas y Rawls. El fundamento

<sup>45</sup> CANTO SÁENZ, Rodolfo. Gobernanza y democracia de vuelta al río turbio de la política. *In Gestión y Política Pública*, v. XXI, n. 2, junio 2012, p. 341.

<sup>46</sup> CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social**. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1997, p. 37.

<sup>47</sup> PRATS I CATALÁ, Joan. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 114.

<sup>48</sup> PRATS I CATALÁ, Joan. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 116.



filosófico del modelo de gobernanza democrática es el liberalismo igualitario, buscando llevarlo a la práctica a través de la incidencia democrática.

Además, la gobernanza democrática al igual que la gobernanza liberal busca hacer frente el descrédito del modelo gubernamental tradicional, la política y los partidos políticos pero a diferencia de la gobernanza liberal, la gobernanza democrática considera insuficiente la actividad de eficientar la calidad del servicio público o considerar al ciudadano como simple “cliente” frente a un modelo gerencial complementario a las actividades mínimas gubernamentales.

Además como uno de los objetivos de la gobernanza democrática es incidir en la vida democrática de manera directa toda vez que considera necesario superar el modelo de democracia electiva para obtener un nuevo modelo de corte deliberativo, asumiendo como insuficiente “la tradicional democracia electoral como mecanismo de agregación, atención y respuesta a las demandas ciudadanas y a los problemas sociales”<sup>49</sup>, puesto que el descrédito en la forma tradicional ha traído como consecuencia el desencantamiento de la ciudadanía en los asuntos públicos.

La gobernanza democrática busca “diagnosticar la crisis de la democracia liberal, por un lado, el crecimiento drástico durante los años setenta de una mentalidad de protesta participativa y, por otro lado, la utilización intensiva de las instituciones democráticas”<sup>50</sup> por lo tanto, la gobernanza democrática busca empoderar al ciudadano trascendiendo “los estrechos límites del marco legal-institucional del estado como vía de realización de los anhelos democráticos de los pueblos y comunidades.”<sup>51</sup>

La rigidez en el modelo de representación refiere a que la democracia representativa clásica únicamente hace factible la participación de la ciudadanía en épocas electorales constitucional y legalmente establecidas y en el que el ciudadano participará en el “modelo democrático” eligiendo a sus representantes por un periodo determinado de tiempo mediante la emisión de su voto en los términos y las condiciones establecidas en la normativa atinente.

Así mismo, este modelo únicamente de “participación electiva”, requiere del ciudadano en la época de elecciones sin posibilidad de que participe directamente en la toma de decisiones de su representante electo y aún más sin posibilidad de que el representante electo pueda rendir cuentas –accountability- hacia el ciudadano que le eligió.

En complemento al modelo tradicional de democracia representativa, la innovación de una democracia deliberativa asume “un proceso de discusión y de reflexión del

<sup>49</sup> CANTO SÁENZ, Rodolfo. Gobernanza y democracia de vuelta al río turbio de la política. *In Gestión y Política Pública*, v. XXI, n. 2, junio 2012, p. 345.

<sup>50</sup> CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social**. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1997, p. 41.

<sup>51</sup> CANTO SÁENZ, Rodolfo. Gobernanza y democracia de vuelta al río turbio de la política. *In Gestión y Política Pública*, v. XXI, n. 2, junio 2012, p. 345.



que pueda resultar una visión más precisa de los conflictos que subyacen a determinada problemática y de cómo estos pueden ser abordados”<sup>52</sup> por el ente público en relación directa con el ciudadano.

Para John Stewart la democracia participativa y en lo particular la deliberativa no es modelo democrático que se oponga al modelo tradicional de democracia representativa sino que en todo caso ayuda a explorar nuevas formas de participación, donde hay limitantes.

Como claro ejemplo de la complementariedad entre la democracia representativa y la democracia participativa lo fue el establecimiento del mecanismo del presupuesto participativo; figura que fue implementada principalmente en los países de Brasil y la India. En el caso brasileño, la ciudad de Porto Alegre articuló el mecanismo de presupuesto participativo derivado de un movimiento comunitario para lograr la participación social en los asuntos locales, instrumento que se ha replicado, al menos a nivel normativo, en varios países de América Latina.

De acuerdo con Santos y Avritzer<sup>53</sup> éste modelo exitoso de participación social, se debió a tres características especiales:

*1) participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún estatus especial atribuido a cualquier organización, inclusive las comunitarias; 2) combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; y 3) colocación de los recursos para inversiones basada en la combinación de criterios generales y técnicos*

Respecto al modelo de presupuesto participativo, los ciudadanos deliberan y distribuyen recursos públicos destinándolos a las prioridades derivadas de bienes públicos, con lo cual directamente se ve reflejado en las necesidades locales.

En oposición al planteamiento de una gobernanza gerencial, la gobernanza democrática asume una postura de “gobierno relacional”, esto es, una conformación ciudadana y de diferentes agrupaciones civiles en la palestra pública con papeles de coordinación y no ya de subordinación al eje jerárquico gubernamental, pudiendo o no participar el gobierno en la dinámica integrativa pero siendo un actor más y no de manera monopólica.

Ante las divergencias de circunstancias en la escena pública, la gobernanza democrática asume superar las dificultades conforme a la gestión y regulación del conflicto a través de las propias redes “mediante los valores y la percepción de los actores”<sup>54</sup>

<sup>52</sup> STEWART, John. Capítulo V De la innovación democrática a la democracia deliberativa. *In Ciudadanos y decisiones públicas*. España: Editorial Ariel, p. 78.

<sup>53</sup> DE SOUSA SANTOS, Boaventura. **Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa**. México: Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 59.

<sup>54</sup> CANTO SÁENZ, Rodolfo. **Gobernanza y democracia de vuelta al río turbio de la política en Gestión y Política Pública**, volumen XXI, Núm. 2, II semestre de 2012, p. 348.



usando un entorno discursivo que genere no solo un procedimiento deliberativo sino también una vía para el conocimiento de los asuntos públicos.

Para Joan Prats, la actividad de la gobernanza mediante redes opera cuando “se establecen y utilizan sistemáticamente (gerencia) vínculos internos y externos (comunicación, interacción y coordinación) entre gente, equipos y organizaciones (nodos) con la finalidad de mejorar el desempeño administrativo”<sup>55</sup>. Esta configuración de gobernanza relacional mediante redes ha tenido en la experiencia el desarrollo de mejores prácticas en el proceso de incorporación directa de las ideas ciudadanas para mejorar su entorno.

De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la gobernanza democrática a partir del año 2008 es impulsada en áreas temáticas tales como “la reforma de la administración, el estado de derecho, la lucha contra la corrupción, la transparencia, el acceso a la justicia, la igualdad de género, la descentralización, la gobernanza local y el desarrollo local”<sup>56</sup> con lo que mantiene una valoración a los estados miembros del impulso de la gobernanza democrática como factor para el desarrollo.

## 6. CONCLUSIONES

Como se advirtió en los apartados precedentes, los sistemas democráticos en los países de Latinoamérica se encuentran en vías de su consolidación, algunos con mayores avances que otros. La problemática común se basa en el funcionamiento de su gobernabilidad; la misma se vuelve necesaria para pasar de la transición a un sistema fortalecido, teniendo como base sus instituciones democráticas.

El espacio público de la ciudadanía configurado, en muchos de los casos, únicamente para efectos del proceso de elección de sus representantes, se ha visto rebasado por las demandas de la población en la toma de decisiones, impulsando con mayor fuerza la construcción de una democracia ciudadana.

La participación ciudadana a través del modelo de la gobernanza democrática ha tenido formas de manifestación de manera exitosa, como las que se han enunciado en la presente contribución académica, con la inclusión del presupuesto participativo y su experiencia exitosa en Brasil o el código de ciudadanía o las audiencias públicas como mecanismos que, por la naturaleza de sus objetivos, pueden ser catalogados como parte de mecanismos que buscan la participación social en el espacio público, sustentado por el modelo de gobernanza democrática.

La gobernanza democrática puede ser considerada como una alternativa viable en el que permita la anuencia de los diferentes actores desde lo público. El pluralismo

<sup>55</sup> PRATS I CATALÁ, Joan. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 148.

<sup>56</sup> PNUD. **Gobernanza Democrática. En línea**. Disponible en <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/results/spanish/Results-Democratic-v1-2-11-09-S-10.pdf> . consultado el 14 de mayo de 2019).



como valor inherente a la democracia, puede ser llevado a cabo mediante los instrumentos alineados dentro de la postura de la gobernanza democrática. Por lo tanto, organizaciones nacionales e internacionales pugnan por el desarrollo de medidas que permitan el acercamiento de la ciudadanía dentro de sus instituciones democráticas.

Las experiencias de algunos países latinoamericanos en la incorporación de los instrumentos de gobernanza han sido relevantes, con lo cual, cada vez más países de esta región se encuentran alentados a establecerlos. La oportunidad de consolidar la democracia en esta región se encuentra en el momento justo de elegir una nueva forma de democracia ciudadana que sin soslayar el sistema representativo, muestre una alternativa en un modelo en el que en la actualidad se encuentra estancado y de la cual la propia ciudadanía expresa desencanto. De ahí que la gobernanza democrática resulte ser una opción viable para el fortalecimiento de la calidad de la democracia en América Latina.

## 7. REFERENCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **Gobernanza y Gestión Pública**. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando. El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. **Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y Democracia**. Caracas, n. 39, Oct. 2007.

BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

BOVERO, Michelangelo. **Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores**. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

CALDERÓN GUTIÉRREZ, Fernando. **Inflexión histórica: La situación social-institucional en el cambio político de América Latina**. México: Instituto Nacional Electoral, 2016.

CANTO SÁENZ, Rodolfo. Gobernanza y democracia de vuelta al río turbio de la política. *In Gestión y Política Pública*, v. XXI, n. 2, junio 2012

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe 2018**. Disponible en < <http://www.latinobarometro.org> >. Acceso el 16 abr. 2020.

CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social**. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1997.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. **Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa**. México: Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 59.

GARGARELLA, Roberto. **Crisis de la Representación Política**. México: Distribuciones Fontamara, S.A, 1997.

JORQUERA BEAS, Daniela. Gobernanza para el desarrollo local. *In. Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Santiago: Rimisp, 2011



LEIBHOLZ, Gerhard. **Problemas fundamentales de la democracia moderna**. Argentina: Olejnik, 2019.

HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta**. Madrid: Tecnos, 2013.

HÄBERLE, Peter. "Manifestaciones Particulares" en **El Estado Constitucional**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John. **El Federalista**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

MOSCA, Gaetano. **La clase política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

MORÁN, TORRES Enoc Francisco. **Descifrando la Partidocracia Mexicana**. México, Porrúa: 2017.

LEIBHOLZ, Gerhard. **Problemas fundamentales de la democracia moderna**. Argentina: Olejnik, 2019.

LECHNER, Nortbert. **Cultura política y gobernabilidad democrática**. México: Instituto Nacional Electoral, 2016.

LIJPHART, Arend. Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas. *In* J, Juan; VALENZUELA, Arturo (comps.). **La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (comps.). **La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

NOHLEN, Dieter. **Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina**. México: Instituto Nacional Electoral, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, **National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press**. v. 5. n. 1, enero, 1994.

PNUD. **Gobernanza Democrática. En línea**. Disponible en <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/results/spanish/Results-Democratic-v1-2-11-09-S-10.pdf>. consultado el 14 de mayo de 2019).

PRATS I CATALÁ, Joan. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 114.

RUANO DE LA FUENTE, José Manuel. La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. *In* **VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa, 8-11 Oct., 2002.

SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?**. México: Taurus, 2003.

STEWART, John. Capítulo V De la innovación democrática a la democracia deliberativa. *In* **Ciudadanos y decisiones públicas**. España: Editorial Ariel, 2001.