

Revista de Ciencias Sociales

Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación

Contreras, Patricio*
Montecinos, Egon**

Resumen

La participación ciudadana está naturalmente ligada a la democracia por ser ésta la principal forma de gobierno que se sustenta en el diálogo e interacción entre los ciudadanos y los asuntos del Estado. En este artículo se hace una revisión sobre los modelos de democracia y el tipo de participación ciudadana que se manifiesta en cada uno de ellos, con el objetivo de identificar y caracterizar los distintos mecanismos que permiten materializarla en la gestión pública. La metodología utilizada fue el análisis y revisión cualitativa de la literatura científica en la materia. Como resultado se sintetizaron aspectos sobre la discusión teórica de la democracia y se presentó una tipología sobre niveles y mecanismos de participación ciudadana, junto con algunos elementos para su efectividad en el aparato público, de tal forma que sea un aporte a la discusión teórica y puesta en práctica de los mecanismos de participación en la gestión pública. Se concluye, considerar elementos que permitan la óptima ejecución de dichos mecanismos, como la existencia de metodología de trabajo, disponer de información básica, control de expectativas, tomadores de decisión involucrados en el proceso y definición de los alcances de la participación.

Palabras clave: Democracia participativa; participación ciudadana; mecanismos participativos; democracia; ciudadanía.

* Magister en Gerencia social por la Universidad de La Frontera. Administrador Público y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Los Lagos. Profesor de asignatura y tutor de tesis del Instituto Profesional de Los Lagos, Chile. E-mail: patriciocontreras.carcamo@gmail.com

** Doctor en Ciencia Política. Magister en Ciencias Sociales. Trabajador Social. Académico y director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile. E-mail egon.montecinos@uach.cl.

Democracy and citizenship participation: Typology and mechanisms for the implementation

Abstract

Citizen participation is naturally linked to democracy because it is the main form of government that is based on dialogue and interaction between citizens and State affairs. This article reviews the models of democracy and the type of citizen participation that manifests itself in each of them, with the aim of identifying and characterizing the different mechanisms that allow it to materialize in public management. The methodology used was the analysis and qualitative review of the scientific literature on the subject. As a result, aspects on the theoretical discussion of democracy were synthesized and a typology was presented on levels and mechanisms of citizen participation, together with some elements for its effectiveness in the public apparatus, in such a way that it is a contribution to the theoretical discussion and put in practice of the participation mechanisms in public management. It is concluded, consider elements that allow the optimal execution of these mechanisms, such as the existence of work methodology, have basic information, control of expectations, decision makers involved in the process and definition of the scope of participation.

Keywords: Participatory democracy; citizen participation; participatory mechanisms; democracy; citizenship.

Introducción

La participación ciudadana se ha instalado transversalmente en el discurso de los actores políticos, fundamentalmente por la crisis de legitimidad que afecta a las instituciones de la democracia representativa. Por tal razón, las propuestas de profundización de la democracia y apertura de las instituciones del Estado a la ciudadanía, encuentran una valoración positiva tanto en la sociedad civil como en la élite política. No obstante, dicha transversalidad en los debates sobre democracia y participación ciudadana, en ocasiones se observa cierto grado de ambigüedad de lo que significa esta última, lo cual, muchas veces provoca una falta de referencias empíricas para la adecuada implementación de dichos mecanismos en la gestión pública.

La discusión sobre los tipos o modelos de democracia en ocasiones no logra traducirse en mecanismos de participación ciudadana que efectivamente puedan ser aplicables a la realidad donde se desenvuelven los regímenes democráticos. Más aún cuando se observa que producto de la globalización y creciente revitalización de la ciudadanía, en la práctica se ha provocado un distanciamiento de ésta, con

la acción de gobierno y el sistema democrático en general, por la carencia o deficiencias sistémicas de mecanismos de participación que permitan canalizar los intereses y las demandas de la ciudadanía.

Dado este contexto, muchas veces se entiende que hablar de democracia y participación, solo se reduce a diseños institucionales restringidos a los elementos formales de la condición de ciudadanos, a quienes se garantiza elegir o ser elegido. Con ello, se pierde buena parte de la legitimidad de una democracia que sólo mantiene abiertas las puertas de los ritos formales e institucionales. Se consolida entonces, con deficiencias crecientes, el modelo de democracia por elecciones, donde el ciudadano, entre una elección y otra, queda al margen de las decisiones sobre política y asuntos públicos. El riesgo de esta práctica de la democracia es que tiende a agotarse cuando la participación y la democracia se limitan a las elecciones cada cierto periodo de años y la gran mayoría de la población queda excluida de la participación en las decisiones inherentes a sus intereses cotidianos.

Existe consenso en la literatura que aborda esta materia, que el complemento de la

democracia representativa con la democracia participativa es el camino para profundizar la democracia. Basado en ello, el propósito de este artículo es sintetizar los roles que juega la participación ciudadana en los diferentes enfoques y modelos de democracias e identificar los mecanismos que permiten ponerla en práctica, con el objetivo de ofrecer un conjunto de herramientas conceptuales que puedan ser de utilidad en pos de profundizar la democracia y complementar las instituciones representativas con dispositivos de participación.

Para concretar dicho propósito, se realizó una revisión del estado del arte en materia de democracia y participación ciudadana; específicamente se identificaron los principales niveles y mecanismos que son frecuentemente citados en la literatura. Se sistematizó una tipología con el propósito que pueda facilitar la implementación de dichos mecanismos.

En este sentido, la metodología utilizada fue la revisión documental de artículos científicos publicados en bases de datos reconocidas académicamente, básicamente *web of science*, *scopus*, *scielo* y *redalyc*.

La investigación se organiza de la siguiente manera. En un primer apartado se analiza el debate de los tipos de democracia y el lugar que cada uno le asigna a la participación ciudadana; para ello, se revisan los enfoques de democracia normativa y descriptiva, junto con los modelos de democracia representativa, participativa, deliberativa y radical. Posteriormente, se presenta una descripción de los mecanismos de participación y su respectiva clasificación en niveles de influencia que se encontraron en la revisión de la literatura. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

1. Modelos de democracia y participación ciudadana

El origen de la participación ciudadana se circunscribe ineludiblemente a la democracia, que desde la antigua Grecia

entiende al ciudadano como poseedor de virtudes cívicas puestas a disposición del bien común, donde su participación en los asuntos públicos, es una condición fundamental para que la ciudad sea democrática (Dahl, 1992). Sartori (1993) advierte que, a la hora de definir la democracia, el sólo uso literal de la palabra no ayuda a comprender la realidad, ni cómo se construyen y funcionan las democracias posibles. A este enfoque, más cercano a la filosofía política, se le ha denominado como prescriptivo, normativo o axiológico, caracterizado por describir una construcción ideal del autogobierno del pueblo (Bobbio, 1989).

Por otro lado, existe una definición descriptiva o sistemática de la democracia. Esta muestra la relación con las experiencias democráticas, es decir, una descripción de las características que han dado forma a las democracias, configurando una aproximación a lo que es realmente. Realidades democráticas como régimen político en el que los ciudadanos desempeñan un papel más o menos gravitante en la toma de decisiones que les afectan en menor o mayor medida (Bobbio, 1989; Sartori, 1993; Casas, 2009). A partir de esta diferenciación, no se busca establecer un juicio de valor sobre cuál es la mejor forma de concebir la democracia, sino más bien ayuda a comprender que existen dos lentes para analizarla.

De acuerdo con Espinoza (2009), esta primera diferenciación entre el enfoque prescriptivo y descriptivo también puede aplicarse al concepto de participación ciudadana. Por ejemplo, en el enfoque prescriptivo la participación ciudadana debiera cumplir un rol en la resolución y transformación de los conflictos políticos mediante la creación y apropiación de espacios de discusión que permitan el debate racional, la interacción comunicativa y la incidencia en la toma de decisiones, cuya acción fortalece las instituciones democráticas.

En tanto, que en el enfoque descriptivo se desestima su importancia en la consolidación de los regímenes democráticos, más bien, la participación se centra en los

mecanismos existentes que permiten que la sociedad participe y Espinoza (2009) resalta que dichos mecanismos tienen un carácter instrumental para la autoridad, o simplemente queda restringido a los procesos de elección delimitada por las propias instituciones políticas, fundada en lo medular de la democracia representativa, donde el *demos* no se autogobierna sino que elige representantes para que lo haga. La distinción entre una democracia ideal y una democracia real permite entender que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos está presente en ambos, pero cumpliendo fines diferentes.

Analizar la participación de los ciudadanos desde una línea de tiempo como una mera comparación entre tiempos modernos y antiguos, resulta infructuosa tanto por el tamaño de las democracias como por la caracterización del ciudadano. En otras palabras, entender –y aspirar a– una participación ciudadana similar a la democracia ateniense, sin desmerecer su aporte normativo, sería un velo oscuro que no permitiría conectarse con una realidad inalterable. Por ello, resulta mucho más pertinente analizar las formas y mecanismos de participación de los ciudadanos en el marco de las democracias modernas, específicamente, desde los diversos enfoques en la teoría de la democracia que posulan distintos modelos de la misma.

La literatura reconoce que la expresión de los diferentes modelos de democracia no es excluyente, más bien representan un complemento. Pensar que la democracia representativa y la democracia participativa, son autosuficientes por sí mismas, carece de viabilidad en la práctica, incluso si se trata de un análisis teórico. Es necesario precisar, que el complemento proviene de la democracia participativa, deliberativa y radical, es decir, “no son autosuficientes ni excluyentes a la democracia liberal” (Baños, 2006:36).

Cada uno de estos modelos de democracia plantea sus diversas alternativas a raíz de la crítica al sistema de representación democrático. Más allá de la caracterización de cada uno de estos modelos, que, por

cierto, su diferenciación puede tomar otras clasificaciones, nomenclaturas o variedades según el autor, interesa observar el rol que desempeña, los márgenes de acción, o bien, los derechos que poseen los ciudadanos para desenvolverse en los asuntos públicos, es decir, las formas de participación que encuentra en cada uno de estos enfoques.

Por ejemplo, para Cebrián (2013) hablar de representación y participación en tiempos modernos, es hablar de democracia –y viceversa–. Este modelo –democracia liberal– se caracteriza por articular la voluntad popular mediante las instituciones políticas, principalmente la representación política, mecanismos y límites (división de poderes del Estado), Estado de derecho, libertades individuales y asociacionismo pluralista (Baños, 2006).

Los orígenes de la democracia representativa liberal, se remontan al siglo XVIII, donde Madison y los federalistas lo concebían como el mejor sistema para evitar la tiranía de la mayoría, separando a los ciudadanos de las decisiones públicas y evitando que influyeran las facciones con motivaciones pasionales. Sin duda, existía un rechazo hacia la democracia directa (antigua) y la solución era separar a los representantes de los representados, ya que estos últimos –en una sociedad comerciante– no tienen tiempo para ocuparse de los asuntos públicos.

En este esquema, la visión elitista señala que la representación estaba reservada para “quienes poseen mayor sabiduría y mayor virtud, a personas superiores y diferentes a conciudadanos” (Hernández, 2006:46). En la democracia representativa la participación de los ciudadanos se restringe a las elecciones periódicas de los representantes políticos que ofrecen diversos programas (Mill, 1985; Baños, 2006; Hernández 2006; Abellán, 2013; Casas, 2009).

Las principales críticas que se le hace a este modelo son en relación con la falta de efectividad de la representación política sobre las preferencias de los ciudadanos. En este sentido, se pueden evidenciar problemáticas como políticas públicas que no responden a

la realidad social de una comunidad, o que los representantes se abocan a cumplir sus objetivos individuales, o actúan en función de intereses económicos de corporaciones y/o de los partidos políticos que cargan con una evidente apatía y desafección por parte de la ciudadanía (Baños, 2006; Hernández, 2006). En este contexto, además de los movimientos sociales que demandaban la apertura de la democracia en los años sesenta del siglo XX, surge la búsqueda por mejorar y perfeccionar la democracia, mediante la ampliación de la participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno, lo que se traduciría en mayores márgenes de gobernabilidad (Casas, 2009).

A este impulso democratizador se le conoce como “democracia participativa” que recoge fundamentos de la democracia antigua pero que su principal motivación, a pesar de criticarla, es complementar la democracia representativa. En este sentido, Macpherson (1977) sostiene que la libertad y el desarrollo individual sólo pueden alcanzarse plenamente con la participación directa y continua de los ciudadanos, en la regulación de la sociedad y Estado. Pateman (1970), agrega que la democracia participativa fomenta el desarrollo humano, intensifica un sentido de eficacia política. Así mismo, reduce el sentido de enajenación respecto a los problemas centrales, nutre una preocupación por los problemas colectivos y contribuye a la formación de una ciudadanía activa y sabia, capaz de tomar un interés más perspicaz por las cuestiones de gobierno y de esta forma contrarrestar el poder de los gobernantes (Baños, 2006).

Es en este modelo donde la participación de los ciudadanos cobra una real preponderancia, pero se enfrenta a diversos problemas como la ambigüedad de su concreción, a la creciente presencia de desigualdades económicas y sociales, a la resistencia de los grupos de poder y su limitación práctica al nivel local. Los mismos autores que describen las virtudes de la democracia participativa reconocen que su implementación presenta algunos obstáculos importantes, como las desigualdades de

clase, sexo y raza que influyen negativamente cuando se quiere afirmar que los individuos son libres e iguales, y justamente en la carencia de recursos y oportunidades la participación activa en la vida política y social se vuelve sistemáticamente limitada.

Otro obstáculo tiene relación con la interferencia que podría ocasionar la participación de los ciudadanos en el proceso de acumulación de poder de una economía corporativa (Muñoz, 2004). Finalmente, un último problema tiene que ver con la limitación de la participación de los ciudadanos al ámbito local, o en el ámbito de trabajo, siendo este modelo insuficiente en la política nacional, viéndose restringido a la elección de representantes (Pateman, 1970; Baños 2006).

Ante las críticas a la democracia participativa sobre su escasa posibilidad de materialización en el ámbito nacional, aparece en los años noventa la “democracia deliberativa”, idea que recoge las aspiraciones de la democracia participativa y la articula con el esquema institucional de la democracia liberal (Baños, 2006). Si la participación ciudadana imprimía legitimidad a las decisiones políticas –desde el enfoque participativo- en el espacio local, aparecía la interrogante sobre la fuente de legitimidad para las leyes y las decisiones políticas del Estado.

En este debate, destacan los planteamientos de Habermas que, desde la teoría de discurso, explica que la fuente de legitimidad está en el proceso comunicativo donde prime la racionalidad, equidad y honestidad en las negociaciones (Habermas, 1998).

“Aquí confluye la pluralidad política, el respeto al derecho y el reconocimiento a los procedimientos institucionalizados de comunicación entre los ciudadanos y el Estado, por lo tanto, la participación de los ciudadanos traducida en el actuar comunicativo, debe ser ilimitado para lograr influir en la deliberación política” (Cuchumbé, 2010:89).

En este enfoque, el proceso de participación y deliberación excede los límites normativos y de la estructura institucional heredada de la tradición liberal, más bien

se abre al espacio público que no se grafica en una asamblea popular o una cámara de representantes políticos, sino que es un espacio abstracto donde confluyen actores mediante discursos. En este espacio, la opinión pública ocupa un rol fundamental dado que una democracia deliberativa requiere de una ciudadanía activa y crítica, pero que excluye la violencia como método de acción política, las negociaciones falsas y la primacía de los poderes sociales o fácticos que en función de sus intereses obstaculizan una comunicación verdadera (Habermas, 1998; Pineda, 2002).

En una democracia deliberativa, lo que dialoga finalmente es el espacio público y las instituciones representativas. En la medida que las instituciones escuchen al espacio público y logren codificar sus mensajes, podría imprimir legitimidad a las decisiones políticas que por legalidad les pertenecen. Este modelo encuentra críticas producto de la exclusión de colectivos ciudadanos vulnerables y su lógica consensual evade el natural conflicto en la sociedad (Máiz, 2005; Baños 2006).

De esta última crítica se desprende el último modelo a analizar, conocido como “democracia radical”. Proveniente de la teoría crítica, profundiza los planteamientos de Habermas desde el pensamiento marxista, tomando distancia de la tradición liberal (Mejía y Jiménez, 2005). El camino para una consolidación real de la democracia es mediante el desacato civil, donde “el ciudadano es el responsable político de conducir dicho proceso en el que formule sus demandas democráticas y cree un espacio público de cara a la auto legislación democrática” (Mejía y Jiménez, 2005:17).

No obstante, desde la democracia radical existe otra visión que se aproxima de forma más moderada a la democracia representativa, ya que su motivación pasa por la inclusión de grupos minoritarios en los espacios de representación, mediante discriminación positiva. Entre estos grupos – críticos a la democracia liberal- se encuentra a los movimientos que reivindican la política de género y la multiculturalidad (Baños, 2006).

En síntesis, la democracia está

íntimamente ligada a la participación ciudadana, por ser esta forma de gobierno la que reconoce una relación de derechos basada en la libertad e igualdad que se traduce al involucramiento de los ciudadanos en los asuntos del Estado. Dado el carácter polisémico de la democracia, es necesario comprender que tomar partido por una visión sea esta descriptiva, prescriptiva, representativa, participativa, deliberativa o radical, llevará a una comprensión parcial o incompleta.

Del mismo modo, una comparación entre la democracia antigua y moderna no debe terminar en un juicio de valor, cuando se sabe que los contextos son completamente diferentes. La discusión sobre modelos de democracia, en el fondo es una discusión sobre el rol que desempeñan los ciudadanos en la Polis, todas con características distintas, pero no excluyentes.

No obstante, los enfoques y énfasis de los modelos de democracia revisados, todos contienen y le asignan un rol al ciudadano en los asuntos públicos, el cual se materializa a través de mecanismos de participación ciudadana, los cuales se revisan en el siguiente apartado.

2. Niveles y mecanismos de participación ciudadana para la implementación

Para Speer (2012), en los últimos 20 años la promoción de la participación ciudadana ha significado la adopción de diversos “arreglos institucionales que tienen por objetivo facilitar la participación de los ciudadanos en el proceso de las políticas públicas” (Speer, 2012:2383). Estos mecanismos de participación ciudadana “materializan la lógica *bottom up* en la formulación de las políticas públicas” (Peters, 1995:261).

Por lo tanto, estos dispositivos no sólo significan invitar a los ciudadanos, sino que requieren una metodología de trabajo que busque equilibrio entre empujar por la amplitud y profundidad de la participación y el respeto de las realidades políticas, financieras, culturales y psicológicas de cada territorio

donde se implementan (Makeli y Bots, 2014). “Además de la importancia de la metodología o reglas del juego, cada mecanismo contribuye de distintas formas a la participación ciudadana” (Montecinos, 2006:205).

En este sentido, Michels (2011), señala que los foros y encuestas deliberativas parecen ser mejores en la promoción del intercambio de argumentos, mientras que los referendos y los presupuestos participativos haciendo proyectos, son mejores para dar a los ciudadanos influencia en la formulación de políticas y la participación de más gente. Finalmente, la literatura estudiada coincide en que los mecanismos de la participación, más allá de sus particularidades, responden a distintos niveles de participación.

En relación a los niveles de participación, los autores recurren frecuentemente a la definición de Arnstein (1969), que explica la participación ciudadana en términos de una escalera con ocho peldaños correspondiente a los grados de poder y disposición de los participantes y que representa tres niveles de participación. En cuanto a los niveles, el mencionado autor habla de un primer nivel basado principalmente en el acceso a la información.

El segundo nivel de participación, se define como precursor a la participación o consultivo, ejemplificado por situaciones en que los participantes se relacionan a través de mecanismos de interacción recíproca con los tomadores de decisiones. Por último, un tercer nivel asociado a un poder delegado, y el ciudadano de control, lo que representa una verdadera participación en la que los ciudadanos pueden influir directamente en la política y en la política pública (Julian *et al.*, 2007).

Por su parte, el trabajo de Checa *et al.* (2011) coincide con los planteamientos de Arnstein (1969), resumiendo en tres niveles de participación: informativo, consultivo y deliberativo. Por otro lado, la asociación internacional para la participación pública, resume la participación ciudadana en cinco niveles: informar, consultar, implicar, colaborar y empoderar. El nivel informativo,

tiene como objetivo proporcionar información equilibrada y objetiva a fin de ayudar al público a entender el problema. La consulta, busca obtener la opinión de los ciudadanos, a fin de comprender sus preocupaciones y aspiraciones.

El nivel implicativo por su parte sugiere trabajar con los ciudadanos para comprender sus preocupaciones y aspiraciones, a fin de incluirlos en el desarrollo de soluciones pudiendo influir directamente en la decisión final. En el nivel colaborativo, los ciudadanos y los representantes actúan como socios, trabajando juntos para aclarar las cuestiones, desarrollar alternativas, e identificar soluciones. Finalmente, el nivel de empoderamiento, coloca la decisión final en manos de los grupos de interés (Almasan y Reinhardt, 2009).

Si bien es cierto, en cada uno de estos niveles se pueden implementar distintos mecanismos de participación ciudadana, la decisión sobre qué mecanismo es el más adecuado estará determinado por al menos cinco (5) elementos que garanticen su efectividad en un sistema democrático.

Una primera consideración es contar con una metodología clara para convocar a la participación, dejando evidente desde un principio las reglas del juego que regirán el mecanismo a implementar. Por ejemplo, cuáles son las reales facultades con las que contarán los participantes y para qué se convoca a participar. Es distinto convocar a un ciudadano a una consulta ciudadana o a un presupuesto participativo donde podrá elegir entre 3 alternativas de proyectos, a convocar a ese mismo ciudadano a construir de manera conjunta las políticas públicas que se pueden implementar en un determinado territorio (Hevia, 2011; Hevia *et al.*, 2011).

Segundo, es fundamental para el proceso que los ciudadanos dispongan de información básica (Cook, 2011). Muchas veces las brechas de poder entre autoridades y ciudadanos, o entre los mismos ciudadanos, se acrecientan mucho más cuando existe concentración de la información y escaso acceso, difusión y masificación de dicha información entre la

sociedad civil. Las relaciones clientelares, se favorecen cuando la información está concentrada, sesgada o reservada para ciertos grupos sociales, dado que permite conservar la relación jerárquica y vertical que caracteriza el clientelismo, donde quien controla mayores recursos, en este caso la información, distribuye con menos acceso a ella, su clientela, a cambio de lealtad y apoyo político (Rehren, 2000). En caso contrario, cuando dicha información tiene escasas barreras de entrada o de acceso y está disponible para todos los ciudadanos de una comunidad se garantiza transparencia.

Tercero, el control de expectativas. De la mano con las dos consideraciones anteriores, está la forma cómo se administran las expectativas que pueden generar los procesos participativos en los ciudadanos. Con ello se espera reducir el impacto de un mecanismo y la brecha entre los objetivos formales que se pueden alcanzar y las expectativas que una comunidad pueda depositar en el mecanismo participativo. Así como también “en la distinta percepción que los actores implicados tienen acerca de los objetivos que tienen y que debieran cumplir en dicho mecanismo” (Pastor, 2012:678).

Un cuarto elemento de relevancia es que los tomadores de decisiones se involucren en el proceso y así se garantice que la participación tendrá un impacto verdadero (Ataov, 2007). Sucede que muchos mecanismos participativos no cuentan con el respaldo real de autoridades y muchas veces los ciudadanos se desmotivan porque perciben que su participación no tiene ningún valor político ni mucho menos para la gestión de la institución convocante. Por último, existe consenso entre los autores que las herramientas tecnológicas facilitan la participación ciudadana pudiendo innovar en mecanismos de participación utilizando internet (Davidson y Elstub, 2013).

Finalmente, y posterior a la definición de las reglas del juego participativo, se recomienda definir los mecanismos a implementar. En el siguiente Cuadro I, se presenta la sistematización de los principales mecanismos de participación ciudadana que existen y son resaltados en la literatura sobre esta materia. La mayoría de ellos corresponde a experiencias participativas desarrolladas en distintos países y, conforme a sus características, en este trabajo se reducen a 14 mecanismos descritos en el cuadro.

Cuadro I
Síntesis de mecanismos de participación ciudadana

Mecanismo de participación	Descripción y principales características
Presupuestos Participativos	El proceso presupuestario es una importante vía para la toma de decisiones de asignación de recursos, y por lo tanto, el presupuesto participativo permite a los ciudadanos tener algo que decir en cómo el dinero de los contribuyentes se gasta por entidades gubernamentales (Guo y Neshkova, 2012).
Consejos Ciudadanos	Son instancias en las que los ciudadanos asesoran a las instituciones públicas. De esta forma, facilita la identificación de las necesidades de la comunidad, intereses y recomendaciones para satisfacer dichas necesidades. (Heikkila e Isett, 2007 citado en Kim y Lauer, 2014: 459).
Rendición de cuentas	Si bien la rendición de cuentas representa un enfoque que puede derivar en diversos mecanismos de control, uno de los más utilizados son las cuentas públicas que realizan las autoridades, para dar una explicación satisfactoria a los ciudadanos sobre el ejercicio del poder, la autoridad y los recursos confiados a ellos (Kakumba, 2010). También denominado, contraloría social, mecanismo a través del cual todo ciudadano o ciudadana, individual o colectivamente, participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, y vigila la conducta de los funcionarios para prevenir, racionalizar y promover correctivos (Morales y Núñez, 2012)

Cont... Cuadro I

Planificación participativa	A este mecanismo, al igual que en el caso de los presupuestos participativos, se circunscriben otros mecanismos consultivos que materializan una secuencia para identificar un problema, objetivos de planificación, seguido de discusiones, recopilación de información y planes de acción para implementar y evaluar (Davidson, 1996 citado en Martin et al. 2012:1-2)
Referéndum	Este mecanismo involucra a los ciudadanos de forma individual, permitiendo que los ciudadanos expresen sus opiniones en cuestiones de política pública (Ebdon, 2000 citado en Kim y Lauer, 2014:459)
Iniciativa Popular	La iniciativa popular legislativa consiste en que un número determinado (legalmente) de ciudadanos puede ingresar iniciativas para que sean sometidas a su discusión en el poder legislativo (Soto, 2012).
Audiencias Públicas	Este mecanismo permite que los ciudadanos puedan acceder directamente a sus autoridades políticas.
Junta de Voluntarios	Estos organismos son similares a los consejos ciudadanos, pero más allá de asesorar, cuentan con facultades para la formulación de políticas (Dougherty y Easton, 2011).
Consulta Ciudadana	El papel de la consulta consta en obtener legitimidad por medio del consentimiento de comunidad en general. (Irwin y Wynne, 1996. Citado en Cook, 2011:69)
Jurados Ciudadanos	Es un mecanismo involucra a los ciudadanos en el gobierno y permite inculcar virtudes cívicas. Consiste en un sistema de jurado, donde los ciudadanos pueden sancionar sobre algunas temáticas a las que se le convoca (Gastil y Weiser, 2006 citado en Kim y Lauer, 2014:459)
Encuestas	Las instituciones públicas realizan encuestas, utilizando el método estadístico, para conocer las preferencias de la ciudadanía sobre un determinado tema a partir de una muestra.
Focus Groups	Este mecanismo consiste en sesiones cara a cara que permite maximizar la capacidad de los participantes para expresar sus puntos de vista (Schachter y Liu, 2005, citado en Kim y Lauer, 2014:459)
Cabildos	En otras palabras, este mecanismo se refiere a las reuniones públicas, diálogos ciudadanos o asambleas donde los ciudadanos tienen la posibilidad de escuchar y ser escuchados por los agentes del Estado.
Co-producción	Este mecanismo consiste en alianzas de trabajo donde los profesionales transfieren poder o funciones de gestión a los ciudadanos. También se le denomina co-gestión (Bovaird, 2007 citado en Kim y Lauer, 2014:459)

Fuente: Elaboración propia (2018).

Otros mecanismos menos mencionados en los artículos fueron los foros virtuales, presupuestos participativos digitales, publicidad, sitios *web* y publicidad. Es importante señalar, que cada uno de estos mecanismos puede variar en su contenido metodológico entre un país u otro, incluso, entre ciudades de un mismo país. Un ejemplo, es que el presupuesto participativo practicado en Brasil, no necesariamente se ha desarrollado de igual manera en países como Chile, Argentina, Perú, Uruguay o República Dominicana (Montecinos, 2014). La cultura política local, las trayectorias organizativas y

participativas existentes en algunos territorios, así como los diseños institucionales de los distintos países, influyen en que un mismo mecanismo participativo presente algunas variaciones en su implementación (Cabannes 2004 y 2005; Goldfrank 2006 y 2007; Delamaza, 2011; Montecinos 2014).

Finalmente, y de acuerdo con los niveles de participación revisados anteriormente, se puede ejemplificar con algunos mecanismos considerando los niveles de participación y si se trata de un ejercicio colectivo o individual de participación ciudadana (ver Figura I).

	Tipo de Acción Ciudadana	
	Individual	Colectivo
Implicativo	Cuentas Públicas Contraloría Social	Co-Producción
Deliberativo	Presupuesto Participativo Referendum	Jurados Ciudadanos
Consultivo	Foros virtuales Audiencias Públicas Consulta Ciudadana Encuestas	Consejos ciudadanos Planificación Participativa Junta de Voluntarios Focus Groups Cabildos
Informativo	Sitios Web Publicidad	

Fuente: Elaboración propia (2018).

Figura I
Mecanismos según nivel de Participación Ciudadana

Conclusiones

Lo analizado anteriormente, en primer lugar, permite plantear que existe un vínculo efectivo y cercano entre Democracia y Participación Ciudadana, ya sea desde su expresión etimológica que va de la mano con el enfoque prescriptivo, interpretando la democracia como una forma de Gobierno que deposita el poder soberano en el pueblo, en una visión ideal de la democracia, hasta una revisión empírica sobre el funcionamiento de las democracias reales o democracias de lo posible, a la que se refiere el enfoque descriptivo. Independiente del enfoque utilizado para estudiar la democracia, la participación tiene una expresión, aunque disímiles para cada caso, que la hace esencial para constituirla.

Situación similar ocurre cuando se analiza la participación ciudadana en las clasificaciones encontradas en la teoría de la democracia, que en este escrito se resumió en representativa, participativa, deliberativa y radical. Esta discusión sobre los modelos de democracia se focaliza en el

rol y participación que tienen los ciudadanos en los asuntos públicos, el cual se materializa a través de diversos mecanismos, como, por ejemplo, el voto en la democracia representativa, los diálogos ciudadanos en la participativa, las encuestas en la deliberativa o las manifestaciones públicas en la democracia radical.

No obstante, en la realidad no existen democracias que se circunscriban de manera excluyente a un modelo, éstos interactúan y los mecanismos de participación ciudadana que existen en los diseños institucionales, pueden ser asociados a diversos modelos por el espíritu y resultados que buscan cada uno de ellos.

Al identificar el origen o asociación conceptual de los mecanismos de participación ciudadana, en función de las diferentes miradas que se tiene sobre la democracia, procede la caracterización y localizar dichos mecanismos en una escala de niveles, siendo esta escala el método de clasificación más utilizado por quienes estudian el fenómeno de la participación. Por lo general, se recurre a la escala de Arnstein (1969), cuestión que

no es la excepción en este artículo, pero recogiendo también otras clasificaciones y aportes, se resume en informativo, consultivo, deliberativo e implicativo.

Finalmente, sobre los mecanismos de participación ciudadana es necesario precisar dos aspectos. Primero, deben estar circunscritos al diseño institucional de los órganos de administración del Estado, es decir, deben estar contemplados en la normativa que los rige para que su implementación y ejecución no quede sujeta a la voluntad política de la autoridad de turno. Segundo, la implementación de los mecanismos de participación ciudadana pueden conducir al resultado contrario de lo que se busca, en este caso acercar a la ciudadanía a los asuntos públicos, consiguiendo frustrar y desafectar a los ciudadanos, si no se consideran un mínimo de elementos que permitan la óptima ejecución de dichos mecanismos, en este artículo se sugieren cinco: existencia de metodología de trabajo, disponer de información básica y basal, control de expectativas, tomadores de decisión involucrados en el proceso y definición de los alcances de la participación.

Referencias bibliográficas

- Abellán, Pedro (2013). “Representación política y democracia. Aportaciones desde la Teoría de la Representación en los últimos diez años” **Revista Española de Ciencia Política**. No. 33. España. Pp. 133-147.
- Almășan, Oana y Reinhardt, Zeno (2009). “The negative impact of legislation pitfalls on meaningful public participation, efficient policy-making and effective governance”. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**. No. 25. Romania. Pp. 5-12.
- Arnstein, Sherry (1969) “A ladder of citizen participation”. **Journal of the American Planning Association**. Vol. 35, No. 4. United Kingdom. Pp. 216-224.
- Ataov, Anli (2007). “Democracy to become reality: Participatory planning through action research”. **Review Habitat International**. No. 31. United Kingdom. Pp. 333-344.
- Baños, Jessica (2006). “Teorías de la democracia: Debates actuales” **Andamios**. Vol. 2, No. 4. México. Pp. 35-58.
- Bobbio, Norberto (1989). **Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la Política**. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. Pp. 235.
- Cabannes, Yves (2004). Presupuestos participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio. UN-HABITAT, Programa de Gestión Urbana-ALC. Disponible en: http://base.socioeco.org/docs/documento_conceptual_es_presupuesto_participativo.pdf Consulta realizada el 13 de noviembre de 2018.
- Cabannes, Yves (2005). Presupuesto participativo y finanzas locales”. Porto Alegre, Programa de Gestión Urbana-ALC. 2da. Edición ampliada. UN-HABITAT. Alcaldía Municipal de Porto Alegre. Disponible en: http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9_esp/usu_doc/db_rede_9_mai_2005_reformatado_em_set_2006_con_indice.pdf Consulta realizada el 13 de noviembre de 2018.
- Casas, Ernesto (2009). “Representación política y participación ciudadana en las democracias”. **Revista Mexicana de Ciencias Política**. Vol. 51, No. 205. México. Pp. 59-76.
- Cebrián, Enrique (2013). **Sobre la democracia representativa: Un análisis de sus capacidades e insuficiencias**. España. Editorial Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Checa, Laureano; Lagos, Claudia y Caballin, Cristian (2011). “El caso de Chile

- durante el gobierno de Michelle Bachelet. Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia”. **Revista Argos**. Vol. 28, No. 55. Caracas, Venezuela. Pp. 13-47.
- Cook, Peta (2011). “What constitutes adequate public consultation? Xenotransplantation proceeds in Australia”. **Journal of Bioethical Inquiry**. No. 8. New Zealand. Pp. 67-70.
- Cuchumbé, Nelson (2010). “Democracia deliberativa: Opinión pública y voluntad política”. **Estudios de Filosofía**. No. 42. Universidad de Antioquia, Colombia. Pp. 87-101.
- Dahl, Robert (1992). **La democracia y sus críticos**. España. Editorial Paidós.
- Davidson, Stewart y Elstub, Stephen (2013). “Deliberative and participatory democracy in the UK”. **British Journal of Politics and International Relations**. Vol. 16, No. 3. United States. Pp. 367-385.
- Delamaza, Gonzalo (2011). “Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: Límites y posibilidades”. **Polis. Revista Latinoamericana**. Vol. 10, No. 30. Chile. Pp. 45-75.
- Dougherty, George y Easton, Jennifer (2011). “Appointed public volunteer boards: Exploring the basics of citizen participation through boards and commissions”. **American Review of Public Administration**. Vol. 41, No. 5. United States. Pp. 519-541.
- Espinoza, Mario (2009). “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”. **Andamios**. Vol. 5, No. 10. México. Pp. 71-109.
- Goldfrank, Benjamín (2006). “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. **Revista de Ciencia Política**. Vol. 26, No. 2. Santiago, Chile. Pp. 3-28.
- Goldfrank, Benjamín (2007). “¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana”. **Nueva Sociedad**. No. 212. Venezuela. Pp. 53-66.
- Guo, Hai y Neshkova, Milena (2012). “Citizen input in the budget process: When does it matter most?”. **American Review of Public Administration**. Vol. 43, No. 3. United States. Pp. 331-346.
- Habermas, Jürgen (1998). **Facticidad y validez**. España. Editorial Trotta.
- Hernández, Andrés (2006). “Modelos de democracia liberal representativa: Limitaciones y promesas incumplidas”. **Revista Co-herencia**. Vol. 3, No. 4. Colombia. Pp. 37-75.
- Hevia, Felipe (2011). “Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: Articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social”. **Revista de Estudios Sociales**. No. 39. Colombia. Pp. 95-108.
- Hevia, Felipe; Vergara-Lope, Samanta y Ávila, Homero (2011). “Participación ciudadana en México: Consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”. **Perfiles Latinoamericanos**. No. 38. México. Pp. 65-88.
- Julian, David; Reischl, Thomas; Carrick, Richard y Katrenich, Cathy (2007). “Citizen participation—lessons from a local united way planning process”. **Journal of the American Planning Association**. Vol. 63, No. 3. United Kingdom. Pp. 345-355.
- Kakumba, Umar (2010). “Local government citizen participation and rural development: reflections on Uganda’s decentralization system”. **International Review of Administrative Sciences**. Vol. 76, No. 1. United States. Pp. 171-186.
- Kim, Soojin y Lauer, Hindy (2014). “Citizen

- participation in the budget process and local government accountability”. **Public Performance & Management Review**. Vol. 36, No. 3. United Kingdom. Pp. 456-471.
- Macpherson, Crawford (1977). **La democracia liberal y su época**. Madrid, España. Alianza Editorial.
- Makeli, Ammar y Bots, Pieter (2013). “A framework for operationalizing the effect of national culture on participatory policy analysis”. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**. Vol. 15, No. 5. United States. Pp. 371-394.
- Martin, Nigel; Rice, John y Lodhia, Sumit (2012). “Sustainable development planning: A case of public participation using online forums”. **Journal of Sustainable Development**. Vol. 22, No. 4. Canadá. Pp. 265-275.
- Mejía, Oscar y Jiménez, Carolina (2005). “Nuevas teorías de la democracia, de la democracia formal a la democracia deliberativa”. **Revista Colombia Internacional**. No. 62. Colombia. Pp. 12-31.
- Michels, Ank (2011). “Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy?”. **International Review of Administrative Sciences**. Vol. 77, No. 2. United States. Pp. 275-293.
- Mill, John (1985). **El gobierno representativo**. España. Editorial Taurus.
- Montecinos, Egon (2006). Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y en el plan de desarrollo comunal. **Revista de Ciencia Política**. Vol. 26, No. 2. Chile. Pp. 191-208.
- Montecinos, Egon (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. **Política y Gobierno**. Vol. 21, No. 2. México. Pp. 351-378.
- Morales, Edugives y Núñez, Ingrid (2012). “La contraloría social en la construcción de la democracia participativa en Venezuela: ¿mito o realidad?”. **Revista Opinión Jurídica**. Vol. 11, No. 22. Colombia. Pp. 83-96.
- Muñoz, Blanca (2004). “Sobre algunas causas de la quiebra de la democracia participativa”. **Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences**. No. 9. España. Pp. 1-35.
- Pastor, Enrique (2012) “Sostenibilidad, impacto y eficacia de las políticas sociales municipales mediante la democratización e implicación social”. **Revista Sociedade e Estado**. Vol. 27, No. 3. Brasilia. Pp. 663-688.
- Pateman, Carole (1970). **Participation and democratic theory**. Cambridge. Editorial Cambridge University Press. Pp. 122.
- Peters, B. Guy (1995). “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”. **Gestión y Política Pública**. Vol. 4, No. 2. México. Pp. 257-276.
- Pineda, Rodrigo (2002) “La democracia deliberativa”. **Ius et Praxis**. Vol. 8, No. 2. Chile. Pp. 605-637.
- Rehren, Alfredo (2000). **Cientelismo político y reforma del Estado en Chile**. Serie Documento de Trabajo No. 305. Santiago de Chile. Centro de Estudios Públicos. Pp. 129-164.
- Sartori, Giovanni (1993). **¿Qué es la democracia?** México. Editorial Patria
- Soto, Francisco (2012). “La democracia como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de participación directa en la constitución Suiza”. **Estudios Consti-**

tucionales. Vol. 10, No. 1. Chile. Pp. 373-402.

Speer, Johanna (2012). "Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsive-

ness and improving public services?" **World Development.** Vol. 40, No. 12. United Kingdom. Pp. 2379-2398.