

MENCIÓN HONORÍFICA

¿MÁS PARTICIPACIÓN MÁS DEMOCRACIA? INEQUIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Diego Solís Delgadillo

Introducción

Los mecanismos de democracia directa son considerados instrumentos que mejoran la representación política. Al respecto, existe un consenso acerca de los beneficios de la participación ciudadana. En un contexto de desconfianza sobre los partidos y la clase política en general, los instrumentos de democracia participativa han cobrado mayor relevancia como una alternativa al modelo representativo que confía las decisiones a los funcionarios electos.

El argumento a favor de la participación es que esta fortalece la legitimidad del régimen y mejora la calidad de las políticas públicas. Sin embargo, estas consideraciones parten de un supuesto de igualdad política, es decir, que el ejercicio de los derechos civiles y políticos están distribui-

dos de forma equitativa. En este punto puede decirse que la literatura sobre participación política ha sido fuertemente normativa al asumir que la igualdad política *de jure* se traduce en igualdad política *de facto*.

Este trabajo busca mostrar algunos de los obstáculos que enfrenta la participación política. En particular, cómo las condiciones materiales y el diseño institucional afectan el ejercicio de los derechos civiles y políticos. En este sentido, pone énfasis en cómo los mecanismos de participación pueden sesgarse en favor de sectores acomodados y cómo los instrumentos de democracia directa que son operados desde el gobierno pueden minar el componente liberal de la democracia representativa.

El documento analiza tres mecanismos de participación: i) el cabildeo, ii) las candidaturas independientes y iii) las consultas populares. El primero es una forma de participación impulsada por la corriente pluralista, mientras que el segundo y el tercero son instrumentos contemplados dentro del repertorio de la democracia participativa. En todos estos casos se ha argumentado que el uso de estos mecanismos fortalece al régimen democrático. Sin embargo, estos métodos de participación no están exentos de distorsiones.

El ensayo está organizado de la siguiente manera; en primer lugar, plantea el problema de representación política que enfrenta la democracia. En segundo lugar, dedica un apartado al tema del cabildeo; sus beneficios sobre las decisiones públicas y cómo la desigualdad política afecta su ejercicio. En tercer lugar, trata el tema de las candidaturas independientes y los beneficios que tienen sobre la legitimidad del régimen, así como las consecuencias de los costos de estas campañas sobre el acceso a este instrumento. Finalmente, presenta un apartado sobre las consultas ciudadanas con énfasis en la manipulación de este tipo de mecanismos y sus consecuencias sobre la democracia.

Crisis de representación

Las democracias modernas distan mucho del modelo deliberativo de la Antigüedad. El tamaño de nuestras sociedades y el incremento de las personas con derechos políticos hace impráctico que todos participen en la deliberación de los asuntos públicos. En lugar de ello, las democracias modernas son democracias representativas, son regímenes que se basan en mandatos fiduciarios que confían a los representantes la responsabilidad de tomar decisiones que favorezcan a sus electores (Pitkin, 1967; Manin, 1997).

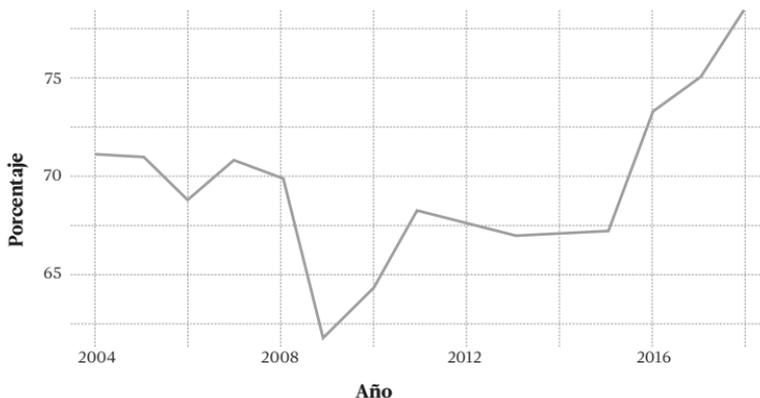
Sin embargo, los representantes públicos cuentan con intereses propios. En consecuencia, la democracia representativa corre el riesgo de desvirtuarse cuando los intereses del representante y los electores son opuestos (Manin et al., 1999; Przeworski, 2018), es decir, cuando aparece un problema de agente-principal. Diversos mecanismos de control han sido pensados para hacer que los representantes rindan cuentas y sean responsivos a sus votantes. En este sentido, instrumentos como la reelección buscan alinear los intereses de los representantes y los electores, esto es, que si los representantes públicos desean mantenerse en el poder tengan que rendir cuentas a los votantes acerca de su quehacer político (Fiorina, 1981; Ashworth y Bueno de Mesquita, 2008).

A pesar de la importancia de mecanismos de rendición de cuentas como la reelección, estos pueden ser insuficientes para que las decisiones públicas reflejen los intereses de sus ciudadanos. Como lo ha planteado Fearon (1999), si los electores votan de forma retrospectiva, la lógica del voto económico, sancionador del desempeño gubernamental, es correcta. Por el contrario, si los votantes deciden su voto en términos prospectivos, se piensa más en el futuro que en el pasado y su poder sancionador desaparece.

En la actualidad este tema tiene una gran relevancia. Por ejemplo, en América Latina crece la percepción de que la clase política está desconectada de los intereses ciudadanos. En el más reciente informe de Latinobarómetro 79% de los entrevistados consideran que se gobierna para unos pocos. Como se observa en el Gráfico 1, hay una tendencia al alza en esta percepción, es decir, cada vez más latinoamericanos creen que se gobierna para los poderosos.

Como respuesta a este fenómeno, los mecanismos de participación ciudadana han aparecido como un complemento a la democracia representativa, esto es, como instrumentos que permiten que la voz de los ciudadanos sea tomada en cuenta por los tomadores de decisiones. Sin embargo, en algunas circunstancias estos mecanismos pueden debilitar a la democracia. A continuación, se presentan tres mecanismos de participación y se contrastan sus beneficios normativos con los obstáculos estructurales e institucionales que enfrentan.

Gráfico 1. Se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio. Totales América Latina 2004-2018



Fuente: Elaborado con datos de Latinobarómetro 2018.

Grupos de interés y cabildeo

En primer lugar, la libertad de expresión permite que los representados puedan hacer oír su voz en las decisiones públicas (Manin, 1997). Uno de los mecanismos por los que los ciudadanos pueden expresar sus intereses es a través del cabildeo, esto es, al persuadir a los representantes públicos. Esta actividad puede tomar dos formas: cabildeo interno o externo, el primero consiste en contactos directos con los legisladores y el segundo en presiones desde la opinión pública (Bruycker y Beyers, 2019). En ambos casos el objetivo es que las decisiones públicas consideren los puntos de vista del grupo que presiona.

En las teorías pluralistas (Truman, 1951; Dahl, 1961; Key, 1956), el cabildeo era considerado como una actividad esencial de la democracia; los regímenes democráticos funcionaban mejor en la medida en que los distintos grupos sociales participaban en el sistema de presión. Para el pluralismo, las decisiones políticas eran enriquecidas por los *inputs* de estos grupos sobre las políticas públicas y la participación de grupos diversos garantizaba el balance del sistema de presión.

Sin embargo, el trabajo de Olson (1965) mostró que solo unos pocos grupos son capaces de superar los dilemas de acción colectiva. Por lo tanto, el sistema de presión está sesgado en favor de grupos capaces de organizarse y presentar sus demandas frente al estado. Además, si bien los grupos pueden proveer información especializada que contribuye a tomar mejores decisiones, estos pueden explotar asimetrías de información para obtener resultados ventajosos en detrimento del interés público (Austen-Smith, 1993; Grossman y Helpman, 2001).

Con respecto a la desigualdad en los intereses que son representados, el estudio de Schlozman (2010) sobre el caso

estadounidense encuentra que el sistema de presión, medido a partir del registro de cabilderos en Washington, está dominado por grupos empresariales. Asimismo, la evidencia empírica apunta a que la participación política está vinculada con el nivel de ingreso, lo que cuestiona la representatividad de las voces que participan en el proceso político (Schlozman, Verba y Brady, 2012). Estos datos apoyan lo advertido por E. E. Schattschneider (1960), quien sostenía que la falla del cielo pluralista era que su coro celestial cantaba con acento de clase alta.

Estas desigualdades en la capacidad de presión han sido documentadas en el trabajo de Gilens y Page (2014), quienes, al comparar la opinión pública de los distintos niveles de ingreso y las decisiones tomadas en Estados Unidos¹, encuentran que el gobierno responde principalmente a los segmentos de mayor ingreso. El fundamento teórico de este fenómeno es ampliado por Przeworski (s. a.); su argumento es que en democracia las coaliciones ganadoras son producto de la suma del peso político (medido en términos de su ingreso). En este sentido, pueden contarse con cinco agentes con los siguientes pesos: $w = \{1, 2, 3, 4, 5\}$. Aquí las coaliciones mayoritarias posibles son $\{1, 2, 3, 4\}$ y $\{4, 5\}$, esto quiere decir que el agente con $w = 4$ debe ser incluido en cualquier decisión mayoritaria. Por lo tanto, este actor es decisivo y su ingreso es superior al del votante mediano.

La incidencia del poder económico sobre la toma de decisiones también se presenta en la legislación estadounidense. McKay (2018) muestra el efecto de las donaciones a campañas políticas sobre el contenido de las iniciativas de

1 Gilens y Page (2014) comparan las preferencias del votante mediano, considerado como el ciudadano de ingreso medio, con las preferencias del segmento más rico de la población (el decil de mayor ingreso).

ley. Compara el lenguaje de las cartas enviadas por grupos de interés y las iniciativas de ley introducidas por los legisladores y encuentra que cuando el grupo hace donaciones a la campaña del legislador la similitud del lenguaje es notable.

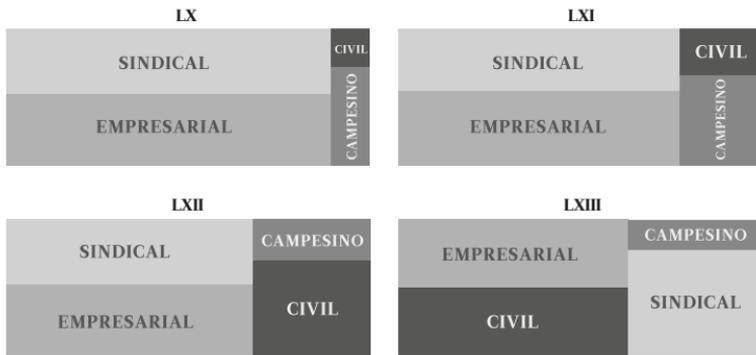
La evidencia de cómo el poder económico influye sobre la esfera pública no se reduce a decisiones, sino que también se extiende a los espacios de representación. En Reino Unido, los autores Radford, Mell y Thevoz (2019) encuentran una relación positiva entre donaciones a campañas políticas y nominaciones para la Cámara de los Lores. La desigualdad política también es evidente en los lazos tejidos entre agencias de cabildeo y representantes públicos. La literatura sobre puerta giratoria (*revolving door*) muestra cómo el capital social de exlegisladores y antiguos miembros del *staff* legislativo facilita un acceso privilegiado al proceso de toma de decisiones (Lazarus y McKay, 2012; LaPira y Thomas, 2014; McCrain, 2018).

La información sobre estos temas es más limitada en América Latina. Sin embargo, en el caso mexicano es posible identificar las trayectorias de los legisladores en grupos de interés y abogacía. Al analizar las trayectorias de las legislaturas LX, LXI, LXII Y LXIII se encuentra que alrededor de 25% de la Cámara de Diputados tiene antecedentes en estos grupos.

El Gráfico 2 hace una clasificación de los grupos representados en el Congreso. El tamaño del área muestra la proporción de legisladores que provienen del grupo. Como puede observarse, la mayoría proviene de dos sectores: empresariales y sindicales. Aunque es importante mencionar que gran parte de la representación sindical (alrededor de 50%) proviene del sindicato de maestros, lo que ilustra el poder desproporcional de algunas organizaciones. Ahora bien, también se observa que progresivamente los grupos

de abogacía, grupos civiles que enarbolan causas como el medio ambiente o la igualdad de género, tienen cada vez mayor espacio en el Congreso.

Gráfico 2. Grupos representados por legislatura en la Cámara de Diputados 2006-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa.

Estos hallazgos son relevantes porque cuestionan el supuesto de igualdad política del teorema del votante mediano, donde las políticas favorecen a los electores que se ubican en el centro del espectro ideológico (Downs, 1957). Por el contrario, los estudios sobre cabildeo muestran que el poder económico se traduce en poder político, en capacidad de presión sobre los tomadores de decisiones. Más aún, muestran que la participación política está sesgada en favor de los grupos de mayor ingreso.

Esto demuestra que, contrario al ideal pluralista, la participación no está balanceada, sino que esta conlleva costos que solamente algunos son capaces de asumir. Al mismo tiempo, la participación política puede convertirse en in-

fluencia desproporcionada, en especial en sociedades desiguales. Todo esto llama la atención sobre la importancia de las condiciones materiales para el ejercicio de los derechos civiles y los obstáculos inherentes de la desigualdad para decisiones más incluyentes.

Candidaturas independientes

La insatisfacción con la democracia ha sido con frecuencia acompañada por reclamos acerca de la falta de representatividad del sistema de partidos. En este contexto, las candidaturas independientes han aparecido como un medio alternativo a los partidos políticos tradicionales para acceder a un puesto público. Esta relación entre insatisfacción con el sistema de partidos y el surgimiento de independientes ha sido analizada por Weeks (2016, 2017), este autor encuentra que las candidaturas de esta especie aumentan como respuesta al declive de los vínculos entre votantes y partidos políticos.

Los impulsores de las candidaturas independientes sostienen que esta figura facilita el ejercicio de los derechos políticos y amplía la representación política (Kapoor y Magesan, 2018; Hernández, 2012; Campos, 2014). Los estudios sobre el efecto de las candidaturas independientes apuntan a que su introducción fortalece la legitimidad del régimen democrático. Por ejemplo, Kapoor y Magesan (2018) analizan el efecto de las candidaturas apartidistas sobre la participación electoral. En su estudio sobre la India, encuentran que la presencia de candidatos independientes aumenta la participación en más de 6%. En suma, pareciera que esta figura permite que más voces sean escuchadas y además fortalecen al régimen democrático.

Este optimismo por los independientes se ve reflejado en el creciente número de países que las han adoptado. En América Latina, 10 países han introducido las candidaturas independientes. Siete de ellos (Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) permiten la participación de independientes en todos los procesos electorales. En Chile solo pueden participar en elecciones presidenciales y legislativas. Mientras que en Colombia y El Salvador los independientes participan solamente en elecciones legislativas. (Muñoz-Pogossian, s. a.).

A pesar de este optimismo, los candidatos independientes tienen probabilidades de éxito muy pequeñas (Norris, 2006). Las razones tienen que ver con obstáculos institucionales y los altos costos de estas campañas. Con respecto al primer punto, como señala Przeworski (2018) las reglas electorales, por lo general, no son neutrales. Las instituciones suelen favorecer algunos intereses; tienden a beneficiar a los partidos al imponer altas barreras de entrada a los independientes.

Además, una vez que consiguen la candidatura, los independientes se enfrentan a grandes retos ya que reciben menos financiamiento público que los partidos políticos (Lagunes y Arellanes, 2016). Por ejemplo, en México un candidato independiente tiene el mismo trato que un partido político de nueva creación, esto es, recibe una proporción equitativa de 30% del financiamiento público, mientras que los partidos tienen acceso a 70% restante que es repartido con base en los resultados del proceso electoral previo.

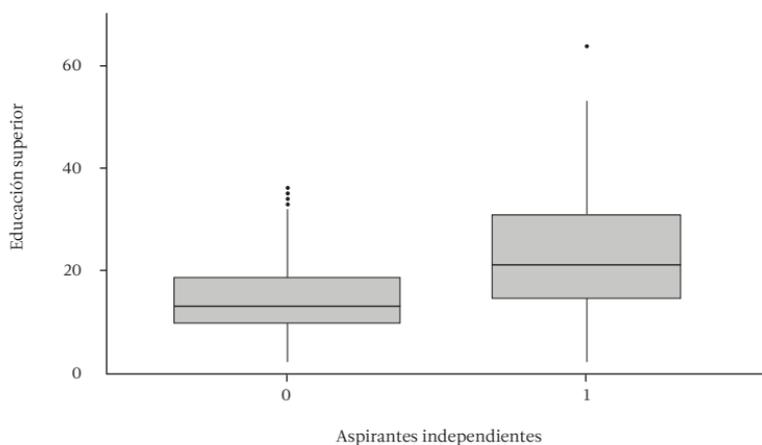
Estas desigualdades institucionales conducen a que la desigualdad económica juegue un papel importante en este mecanismo de participación. Esto debido a los altos costos de emprender una campaña como candidato inde-

pendiente. En otras palabras, los costos de participación llevan a un ejercicio desigual de esta figura. Por ejemplo, en las elecciones para diputados federales de 2018 en México se presentaron 187 aspirantes a candidatos independientes por 123 de los 300 distritos electorales. De ellos, solamente 40 cumplieron con los requisitos de ley y obtuvieron la candidatura.

Para obtener la candidatura los aspirantes tenían que recolectar las firmas de 2% de la Lista Nominal de Electores en el distrito. Estas firmas tenían que estar distribuidas en al menos 50% de las secciones electorales del distrito y debían ser recolectadas en menos de 60 días. En este sentido, dados los requisitos de representación territorial y los límites de tiempo, los candidatos requerían de cierta estructura para cumplir con los requisitos. Una estructura que es costosa en términos económicos.

Al momento de analizar los distritos electorales se observa que hay notables diferencias entre los distritos con y sin aspirantes independientes. El Gráfico 3 muestra el porcentaje de la población con educación superior en los distritos con y sin aspirantes en las elecciones federales de 2018 en México. En el gráfico es notable que los distritos con candidatos independientes son lugares con niveles más altos de escolaridad. Mientras que la población media con estudios superiores es de 23% para distritos con aspirantes, en distritos donde no se presentaron independientes es de 15.5%. Estos datos pueden tener dos interpretaciones: i) la educación superior tiene un efecto sobre las actitudes políticas que conducen a un mayor ejercicio de los derechos políticos o ii) el acceso a la educación superior muestra desigualdades económicas previas que afectan la capacidad de asumir los costos de una candidatura independiente.

Gráfico 3. Población con educación superior en distritos con y sin aspirantes independientes. Elecciones Federales México 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INE e INEGI.

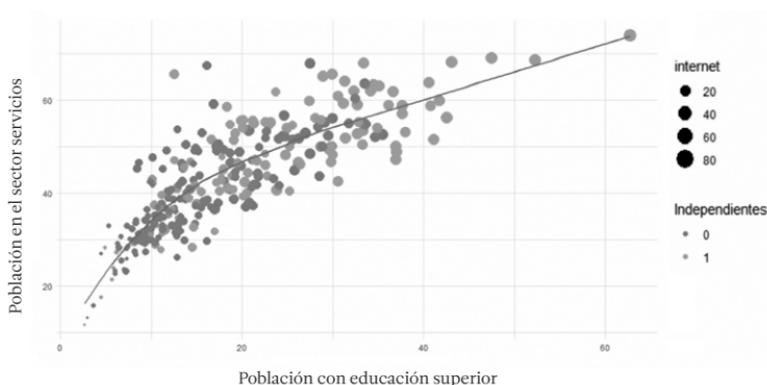
En favor de la segunda explicación, los estudios sobre movilidad social encuentran que el acceso al nivel superior en México está sesgado en favor de los estratos de ingreso alto (PNUD, 2011; Scott, 2014). En términos sustantivos, Solís (2018) encuentra que, en México, una persona que proviene de un hogar donde el jefe de familia cuenta con educación superior completa tiene 82.4% de posibilidades de acceder al nivel superior, lo que contrasta con 33.4% de los hogares donde el jefe de familia solamente cuenta con estudios de secundaria y 4.8% de un hogar con jefe de familia sin escolaridad.

El Gráfico 4 muestra diferencias socioeconómicas adicionales entre distritos con y sin aspirantes independientes. En primer lugar, se puede observar con claridad que en los distritos con candidatos independientes una mayor

proporción de la población cuenta con estudios superiores y que un mayor número de personas se dedica al sector de los servicios. Asimismo, el tamaño de los puntos indica el acceso a internet en los distritos electorales, como puede apreciarse, gran parte de los distritos sin candidatos independientes son lugares con menos personas con educación superior, con menor población en el sector de servicios y con escaso acceso a internet.

Todo esto apunta a cómo las desigualdades económicas afectan la participación política a través de las candidaturas independientes. Así pues, si bien la evidencia empírica demuestra que esta figura puede fortalecer la legitimidad del régimen, también es cierto que emprender este tipo de campañas conlleva altos costos. De manera que estas candidaturas pueden estar solamente al alcance de aquellos ciudadanos capaces de asumirlos. Más aún, este problema se agrava en la medida en que las reglas electorales establecen altas barreras de acceso.

Gráfico 4. Educación superior y población en el sector servicios en distritos con y sin aspirantes independientes



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Consultas populares

Ante el creciente cuestionamiento de las instituciones representativas, los regímenes democráticos han incorporado mecanismos de democracia directa. Entre ellos destacan las plebiscitos y referéndums. Los impulsores de estos instrumentos parten de una crítica a la democracia representativa al considerar que esta pone demasiado énfasis en las elecciones. En contraste, estos mecanismos de democracia participativa permiten el involucramiento de los ciudadanos en un rango más amplio de decisiones. En este sentido, se espera que con estos instrumentos los ciudadanos tengan mayor incidencia sobre el proceso político y que la calidad de las decisiones mejore.

Si bien, los mecanismos de democracia participativa pueden complementar y enriquecer a la democracia representativa, el diseño institucional hace una importante diferencia en cómo funcionan estos instrumentos. De manera general se pueden identificar dos mecanismos: «desde abajo», donde los ciudadanos son quienes proponen las consultas, y «desde arriba», que son convocadas por el Gobierno (Altman, 2010; 2011).

Las consultas activadas «desde arriba» son conocidas como plebiscitos y pueden ser facultativos o consultivos, es decir, pueden ser vinculantes o no tener efectos jurídicos. Sin embargo, las consecuencias de estos dos mecanismos tienden a ser las mismas cuando una gran mayoría apoya o rechaza una medida (Altman, 2010). De acuerdo con este autor (2010; 2011), los plebiscitos son utilizados como un medio de legitimación política que evita los costos de adoptar una política o como una estrategia para eludir a otros poderes del Estado.

El auge de gobiernos populistas ha mostrado que cuando las consultas son propuestas desde el Gobierno, estas pue-

den ser manipuladas y erosionar al régimen democrático (Batory y Svensson, 2019). De particular preocupación es cómo los gobiernos populistas, caracterizados por su poca paciencia con las instituciones representativas y su énfasis en una política sin intermediarios que exprese la voluntad popular (Pappas, 2019), recurren a los plebiscitos como medios para burlar y debilitar los frenos y contrapesos propios de la democracia liberal.

Estos líderes se presentan con frecuencia como los auténticos representantes de la voluntad popular. Su tipo de liderazgo recurre a un discurso polarizante que distingue entre el pueblo y el no pueblo. Los segundos son denunciados moralmente como enemigos del pueblo. Entre ellos suelen identificar a la clase política o empresarial, y denuncian a las instituciones políticas del «viejo régimen» como corruptas, inefectivas o como un desperdicio de tiempo y recursos (Canovan, 1999; Pappas, 2019; Altman, 2011).

Los populistas encuentran en las consultas un instrumento para romper con la intermediación política y gobernar directamente con el pueblo. En este sentido, consideran que los mecanismos de democracia directa representan la verdadera voluntad popular en contraste con las decisiones tomadas por los representantes electos. Así pues, estos mecanismos democráticos pueden ser utilizados para minar la división de poderes. Por lo tanto, el uso de instrumentos de democracia directa para dismantelar la democracia liberal es una de las grandes preocupaciones en este tema.

Una segunda preocupación es la inequidad de estos procesos. En experiencias recientes, las consultas han sido utilizadas para confirmar la posición del gobierno. Lo anterior, a partir de procesos sesgados que inclinan el proceso en favor de la postura gubernamental. Uno de los mecanismos utilizados para este fin es la redacción de preguntas que inducen la respuesta de los electores.

Por ejemplo, en 2017 el gobierno de Viktor Orbán en Hungría puso a consideración de los electores lo siguiente: «Bruselas quiere forzar a Hungría para que permita la entrada de inmigrantes ilegales», posteriormente la consulta preguntó a los ciudadanos si los inmigrantes debían ser detenidos «para mantener a salvo a la gente de Hungría» o si «debería permitirse el libre movimiento en Hungría a los inmigrantes ilegales». Dada la estructura de la pregunta el Gobierno ganó con una mayoría abrumadora y el Primer Ministro pudo implementar políticas controversiales (Batory y Svensson, 2019).

Estas experiencias también se encuentran en los casos latinoamericanos. En el referéndum de 2008 en Bolivia se preguntó a los electores si estaban de acuerdo con «la continuidad del proceso de cambio liderado por el presidente Evo Morales». Mientras que, en la consulta de 2018 en Ecuador, una de las preguntas planteaba: «Para garantizar el principio de alternabilidad ¿está de acuerdo con enmendar la Constitución (...) para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo?».

Como se observa en ambos casos, las preguntas van precedidas de una valoración sobre el resultado; en el primer caso se habla de la «continuidad del proceso de cambio» y en el segundo de limitar la reelección para «garantizar el principio de alternabilidad». Por lo tanto, no resulta extraño que en las dos ocasiones los electores se hayan pronunciado en favor de las medidas.² Incluso referéndums activados «desde bajo» han enfrentado sesgos de este tipo. Por ejem-

2 Más aún, en el caso de Ecuador, el referéndum ha sido interpretado como una estrategia del presidente Lenin Moreno para evitar la participación del expresidente Rafael Correa en las próximas elecciones.

plo, en el referéndum revocatorio de Venezuela en 2004, se preguntó a los ciudadanos si estaban de acuerdo con revocar «el mandato popular» como presidente de Hugo Chávez, que había sido obtenido a través de «elecciones democráticas y legítimas» (Altman, 2011). En suma, las reglas acerca de quién inicia y redacta estos mecanismos es crucial para tener consultas equitativas que realmente reflejen las preocupaciones de los electores y los doten de opciones reales.

Las consultas han sido ampliamente adoptadas en el continente americano. Solamente cinco países no contemplan este instrumento: El Salvador, Guatemala, Guyana, Panamá y Estados Unidos (IDEA, s. a.). En su estudio sobre las causas de los plebiscitos facultativos en América Latina, Breuer (2009) encuentra que estos son activados en situaciones de fragmentación partidista y gobierno dividido. Esta investigación sostiene que las consultas son empleadas como una estrategia para romper la parálisis en regímenes presidenciales. Además, encuentra que estos mecanismos son más frecuentes cuando la parálisis es acompañada de movilizaciones civiles. Sin embargo, cuando las facultades de convocar al plebiscito residen en el Congreso la fragmentación partidista obstruye la puesta en marcha de estos mecanismos.

Lo anterior muestra cómo las facultades para iniciar estos mecanismos de democracia directa hacen una diferencia sobre las posibilidades de que estos ocurran o que puedan ser manipulados por el Gobierno. América Latina varía enormemente con respecto a quien tiene facultades para llamar a una consulta y quien redacta las preguntas que aparecen en las boletas. Mientras que algunos países reservan estas facultades a los poderes Ejecutivo y Legislativo, otros permiten que sean los ciudadanos quienes activen estos instrumentos de participación ciudadana.

Las facultades para iniciar consultas ciudadanas en América Latina van desde casos que reservan esta facultad exclusivamente a los ciudadanos (Perú), pasando por países «mixtos» donde tanto el Ejecutivo, Legislativo y los electores pueden activarlos (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela) hasta países que solo contemplan instrumentos de consulta «desde arriba» (Argentina, Brasil, Chile y Paraguay). A su vez, los países que otorgan facultades de iniciar plebiscitos al Legislativo varían con respecto a si estas pueden ser activadas por la mayoría (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Venezuela) o por la minoría legislativa (México, Nicaragua y Paraguay).

Por otro lado, los países de la región difieren con respecto al responsable de redactar las preguntas de la consulta. En un grupo de naciones el encargado de diseñar la pregunta es el actor que inició la consulta, Presidente, Legislativo o ciudadanos (Argentina, Bolivia, Chile, México y Perú), mientras que en otros países un órgano independiente redacta la pregunta (Brasil, Colombia, Uruguay y Venezuela) y finalmente algunos no especifican a quién corresponde esta facultad (Belice, Ecuador, Honduras y Nicaragua).

Por lo tanto, en algunos países el Ejecutivo tiene mayor libertad para iniciar y diseñar las consultas. En países como Argentina, Bolivia, Chile y México los presidentes tienen tanto poder para convocar a consultas como para redactar las preguntas del plebiscito. En estas naciones el riesgo de mecanismos manipulados desde arriba es mayor. En principio pareciera que contar con un órgano independiente encargado de diseñar estos instrumentos puede ser conducente a ejercicios más equilibrados. No obstante, la autonomía de estos órganos es fundamental para contar con consultas competitivas.

Tabla 1. ¿Quién inicia y redacta las consultas en América Latina?

País	¿Quién puede iniciar un referéndum?	¿Quién redacta las preguntas?
Argentina	Presidente/Mayoría legislativa	Presidente/Legislatura
Belice	Mayoría Legislativa	No especificado
Bolivia	Presidente/Mayoría legislativa/ Votantes registrados	Quienes inician el referéndum
Brasil	Congreso	Comisión electoral independiente
Chile	Presidente	Presidente
Colombia	Presidente/Mayoría legislativa/ Votantes registrados	Comisión electoral independiente
Costa Rica	Presidente/Mayoría legislativa/ Votantes registrado	-
Ecuador	Presidente/Mayoría legislativa/ Votantes registrados	No especificado
Honduras	Presidente/Mayoría legislativa/ Votantes registrados	No especificado
México	Presidente/Minoría legislativa/ Votantes registrados	Presidente / Legislatura / Votantes registrados
Nicaragua	Gobierno/Minoría legislativa/ Votantes registrados	No especificado
Paraguay	Gobierno/Minoría legislativa	Legislatura
Perú	Electores registrados	Electores registrados
Uruguay	Presidente/Votantes registrados	Comisión electoral independiente
Venezuela	Presidente/Mayoría legislativa/ Votantes registrados	Comisión electoral independiente

Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA.

Ahora bien, estos datos también muestran que, en la región, los mecanismos «desde abajo» han sido adoptados por un importante número de países. Estos instrumentos son conocidos como «iniciativas populares» o «referéndums» (Altman, 2011). Por lo tanto, estos mecanismos parecen reflejar de mejor manera los intereses ciudadanos. No obstante, la puesta en marcha de los referéndums conlleva

costos, generalmente se requiere la recolección de firmas de un porcentaje de la población. En consecuencia, los umbrales para activar estos instrumentos y los requisitos de votación para hacerlos válidos pueden aumentar o disminuir los costos de participación. Al mismo tiempo, los ciudadanos enfrentan dilemas de acción colectiva que pueden inhibir la participación política, al mismo tiempo que los factores estructurales puede favorecer a segmentos de la población capaces de asumir estos costos.

Conclusiones

La participación política puede enriquecer las decisiones políticas y dotarlas de mayor legitimidad. En este sentido, los mecanismos de democracia participativa pueden complementar los déficits de la democracia representativa. No obstante, la existencia de mecanismos de participación política *per se* no garantiza una mayor inclusión o representatividad.

Dos obstáculos se presentan en la participación política; en primer lugar, la evidencia apunta a que el ejercicio de los derechos civiles es afectado por el ingreso. Tanto en el caso del cabildeo como de las candidaturas independientes, el poder económico hace una diferencia en la capacidad para acceder e influir en sobre los asuntos públicos. En estos dos mecanismos la desigualdad económica se traduce en desigualdad política. Por un lado, la capacidad para persuadir a los tomadores de decisiones parece estar condicionada por el peso político de las personas. Mientras que en el caso de las candidaturas independientes los costos de estos instrumentos limitan el acceso a esta figura a unos cuantos.

Por otro lado, el diseño institucional juega también un papel importante en el buen funcionamiento de estos me-

canismos. Esto es evidente en el caso de las candidaturas independientes y las consultas populares. En el primer caso, las reglas electorales pueden aumentar o disminuir los costos de una campaña independiente. En el segundo, la distribución de las atribuciones permite o inhibe la manipulación de las consultas ciudadanas. Esta última es la principal preocupación de los plebiscitos, es decir, que más que dar voz a los ciudadanos en la toma de decisiones, los mecanismos de participación sean utilizados para evadir los frenos y contrapesos de la democracia liberal o confirmar las posturas gubernamentales.

En este sentido, las reglas para poner en marcha las consultas populares distribuyen el poder político de diferentes formas: mientras algunas favorecen a los poderes del Estado (Ejecutivo o Legislativo) otras empoderan a los ciudadanos. La manera en que este poder político es distribuido es fundamental para el buen funcionamiento de la democracia participativa. En conclusión, los análisis sobre la participación política no pueden limitarse a análisis normativos, hay obstáculos estructurales e institucionales para participar en el proceso político, conocer esos obstáculos es fundamental para concebir maneras de ampliar la participación política.

REFERENCIAS

- Altman, David (2010). «Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?», *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 18, no. 35, pp., 9- 34.
- (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ashworth, Scott y Bueno de Mesquita, Ethan (2008). «Electoral Selection, Strategic Challenger Entry, and Incumbency Advantage», *Journal of Politics*, vol. 70, no. 4, pp. 1006-1025.
- Austen-Smith, David (1993). «Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes», *American Journal of Political Science*, vol. 37, no. 3, pp. 799-833.
- Batory, Agnes y Svensson, Sara (2019). «The use and abuse of participatory governance by populist governments», *Policy and Politics*, vol. 47, no. 2, pp. 227-244.
- Breuer, Anita (2009). «The use of government-initiated referendums in Latin America. Towards a theory of referendum causes», *Revista de Ciencia Política*, año 29, no. 1, pp. 25-55.
- Bruycker, Iskander de y Beyers, Jan (2019). «Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics», *European Political Science Review*, vol. 11, no. 1, pp. 57-74.
- Campos, Gonzalo Santiago (2014). «Las candidaturas independientes en México» *Revista Derecho del Estado*, vol. 33, pp. 65-99.

- Canovan, Margaret (1999). «Trust the people! Populism and the two faces of democracy», *Political Studies*, vol. 47, no. 1, pp. 2-16.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper Collins
- Fearon, James D. (1999). «Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sectioning Poor Performance». En Przeworski, Adam, Stokes, Susan C. y Manin, Bernard (eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fiorina, Morris P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Heaven: Yale University Press.
- Gilens, Martin y Page, Benjamin I. (2014). «Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens», *Perspectives on Politics*, año 12, no. 3, pp. 563-581.
- Grossman, Gene M. y Helpman, Elhanan (2001). *Special Interest Politics*. Cambridge: MIT Press.
- Hernández, Mariana. (2012). *La importancia de las candidaturas independientes*. Col. Cuadernos de Divulgación de Justicia Electoral. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Instituto Nacional Electoral (2018). *Candidaturas independientes 2018*. Recuperado de: <https://goo.gl/3of5Y3>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s. a.). *Estadísticas intercensales a escalas geoelectorales*. Recuperado de: <https://goo.gl/V9beMy>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (s. a.). *Direct democracy database*. Recuperado de: <https://bit.ly/2ItSol9>

- Kapoor, Sacha y Magesan, Arvind (2018). «Independent Candidates and Political Representation in India», *American Political Science Review*, vol. 112, no. 3, pp. 678-697.
- Key, Valdimer Orlando (1956). *Politics, Parties and Pressure Groups*, Nueva York: Thomas Y. Crowell.
- Latinobarómetro. (2018). *Latinobarómetro Informe 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- LaPira, Timothy M. y Thomas, Herschel F. (2014). «Revolving door lobbyists and interest representation» *Interest Groups and Advocacy*, vol. 3, no. 1, pp. 4-29.
- Lazarus, Jeffrey y McKay, Amy Melissa (2012). *Consequences of the Revolving Door: Evaluating the Lobbying Success of Former Congressional Members and Staff*. Midwest Political Science Association Annual Meeting, Chicago. Recuperado de: <https://goo.gl/wBk38H>
- Manin, Bernard (1997). *The principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCrain, Joshua (2018). «Revolving door lobbyists and the value of congressional staff connections», *The Journal of Politics*, vol. 80, no. 4, pp. 1369-1383.
- McKay, Amy Melissa (2018). «Fundraising for favors? Linking Lobbyist-Hosted Fundraisers to Legislative Benefits», *Political Research Quarterly*, vol. 7, no. 4, pp. 869-880.
- Muñoz-Pogossian, Betilde (s. a.). «Candidaturas independientes», *Reformas Políticas en América Latina*. UNAM/OEA. Recuperado de: <https://bit.ly/2N1sNpH>
- Norris, Pippa (2006). «Recruitment». En Katz, Richard y Crotty, William (eds.). *Handbook of Party Politics*. Londres: Sage Publications, pp. 89-108.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

- Pappas, Takis S. (2019). «Populists in Power», *Journal of Democracy*, año 30, no. 2, pp. 70–84.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: The University of California Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Informe sobre desarrollo humano*. PNUD: México.
- Przeworski, Adam. (2018). *Why Bother with Elections?* Cambridge: Polity Press.
- (s. a.). *Economic inequality, political inequality, and redistribution*. Recuperado de: <https://bit.ly/2MYM8rv>
- Radford, Simon, Mell, Andrew y Thevoz, Seth Alexander. (2019). «“Lordy Me!” Can donations buy you a British peerage? A study in the link between party political funding and peerage nominations, 2005–2014». *British Politics* (número sin asignar).
- Schattschneider, Elmer Eric (1960). *The Semisovereign People*. Nueva York: Holt, Rinehart, Winston.
- Schlozman, Kay Lehman. (2010). «Who Sings in the Heavenly Chorus? The Shape of the Organized Interest System». En Maisel, Sandy y Berry, Jeffrey (eds.). *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*. Nueva York: Oxford University Press.
- Schlozman, Kay L., Verba, Sidney y Brady, Henry E. (2012). *The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Scott, John (2014). «Redistributive Impact and Efficiency of Mexico’s Fiscal System», *Public Finance Review*, vol. 42, no. 3, pp. 368–90.
- Sistema de Información Legislativa (s. a.). *Integración del H. Congreso de la Unión*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de: <https://bit.ly/2L5zBQs>
- Solís, Patricio (2018). *Barreras estructurales a la movilidad*

social intergeneracional en México: Un enfoque multidimensional. Ciudad de México: CEPAL.

Truman, David (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Nueva York: Alfred A. Knopf

Weeks, Liam (2016). «Why are there independents in Ireland?», *Government and Opposition*, vol. 54, no. 4, pp. 580-604.

Weeks, Liam (2017). *Independents in Irish Party Democracy*. Manchester: Manchester University Press.