

Participación no electoral y aceptabilidad democrática en América Latina: una revisión  
normativa desde el discurso de los derechos humanos (2000–2025)

**Autor:** Dr. Gerardo Cantú Sanders

**Adscripción institucional:** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ)

**Correo electrónico:** [gerardo.cantu@uaq.mx](mailto:gerardo.cantu@uaq.mx)

### Resumen

Esta ponencia propone una revisión crítica y comparada del tratamiento normativo de la participación ciudadana no electoral en América Latina durante los últimos veinticinco años, considerando su articulación con el criterio de aceptabilidad democrática. El análisis se sitúa en la intersección entre los estudios normativos de la participación política y el enfoque basado en derechos humanos (EBDH), recuperando la influencia que ha tenido el discurso internacional de los derechos humanos, especialmente en el marco del Sistema Interamericano, en la definición de los contornos normativos y teóricos de la participación más allá del sufragio. Desde una perspectiva inspirada en la crítica de la gubernamentalidad, se examina cómo la inclusión normativa de mecanismos como la consulta popular, el referéndum, los cabildos abiertos o la revocación de mandato —frecuentemente promovidos bajo una retórica de democratización— responde también a lógicas de administración del disenso, de conducción de las demandas colectivas y de legitimación por reconocimiento. En este sentido, se plantea que el discurso de los derechos humanos ha operado en tensión: por un lado, como marco que ha legitimado la expansión del catálogo de mecanismos participativos; por otro, como campo de disputa en el que se reconfigura el sentido mismo de lo que cuenta como participación aceptable. La hipótesis central sostiene que la proliferación normativa de estos mecanismos no siempre ha implicado una ampliación real de la soberanía popular o del control ciudadano, sino que ha sido instrumentalizada —en no pocos casos— como tecnología de gobierno orientada a asegurar gobernabilidad antes que justicia participativa. Para ello, se analizan cinco casos paradigmáticos (México, Colombia, Bolivia, Chile y Ecuador), seleccionados por la densidad normativa de sus reformas y su vinculación explícita con estándares interamericanos. La ponencia recupera así los aportes del EBDH como lente interpretativa y como horizonte normativo, pero advierte los riesgos de su apropiación funcional cuando se desvincula de criterios de exigibilidad, redistribución y reconocimiento sustantivo. En última instancia, se sugiere que repensar la participación

no electoral requiere no sólo análisis jurídico-político, sino una crítica hermenéutica de las racionalidades que gobiernan su institucionalización.

## **I. Introducción y Problematización**

Durante los últimos veinticinco años, las democracias latinoamericanas han incorporado mecanismos de participación ciudadana no electoral como parte de un repertorio institucional orientado a ampliar los márgenes de legitimidad y fortalecer la confianza pública en las instituciones. Este proceso ha estado acompañado de una retórica democratizadora que ha vinculado la ampliación de los canales de participación con la profundización de la legitimidad democrática y con el cumplimiento de estándares internacionales en materia de derechos políticos. Dichos estándares encuentran sus principales referencias en el criterio de aceptabilidad democrática y en el discurso internacional de los derechos humanos, especialmente en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) (OEA, 2001; Naciones Unidas, 1996; CIDH, 2021).

Resulta pertinente seguir la orientación analítica que se desprende del concepto de gubernamentalidad examinar los usos estratégicos de estos mecanismos por parte del poder institucional (Foucault, 2006). Lo anterior, porque es razonable suponer que estos dispositivos sirven para canalizar, administrar o incluso neutralizar el disenso social, sin alterar las estructuras profundas de representación y ejercicio del poder. El presente estudio revisa los desarrollos normativos en seis países: México, Colombia, Bolivia, Ecuador, Chile y Argentina, atendiendo a reformas constitucionales, legislación secundaria, jurisprudencia nacional y del Sistema Interamericano, así como estándares y directrices provenientes de organismos internacionales de derechos humanos. Hablamos de una gubernamentalidad participativa en tanto que hace referencia a la forma en que el Estado organiza, estimula y administra la participación. Este proceso no necesariamente implica redistribución del poder; más bien, suele estar orientado a producir consenso, gestionar el malestar social y reforzar la legitimidad del régimen político (Foucault, 2007: 56–59). La participación se convierte, así, en una técnica de conducción de conductas que, aunque puede contener elementos democratizadores, no garantiza por sí sola procesos de emancipación ciudadana. Conviene aclarar que la participación no se analiza como un valor en sí mismo ni como una garantía de democracia sustantiva, sino como parte de un conjunto de técnicas de gobierno. La gubernamentalidad, en este sentido, es la forma en que se conducen las conductas colectivas, y la participación es una de sus herramientas más efectivas en contextos contemporáneos.

El objetivo principal consiste en identificar los desplazamientos discursivos y las tensiones estructurales entre el reconocimiento formal de la participación directa y sus usos concretos como instrumento de legitimación, gobernanza o cooptación de demandas colectivas. Se busca mostrar cómo, a pesar de los avances jurídicos, la brecha entre el reconocimiento normativo y la práctica efectiva sigue siendo una constante en la región.

La hipótesis central sostiene que la expansión normativa de la participación no electoral ha operado tanto como estrategia de democratización discursiva como dispositivo de gubernamentalidad, generando tensiones en torno a los alcances sustantivos del enfoque basado en derechos humanos (EBDH). Esta hipótesis debe ser comprendida a la luz de la observación de O'Donnell (1993: 4): “los estados están interrelacionados de distintas y complejas maneras con sus respectivas sociedades. Debido a esta diferente inserción, las características de cada estado y de cada sociedad influyen poderosamente sobre las características de la democracia que habrá (o no) de consolidarse...”.

## **II. Participación No Electoral y Aceptabilidad Democrática**

En las democracias contemporáneas, la participación no electoral refiere a formas institucionalizadas de intervención ciudadana en la deliberación pública fuera de los procesos de elección de representantes: consulta popular, revocación de mandato, plebiscitos, cabildos abiertos, presupuestos participativos, iniciativas ciudadanas legislativas y mecanismos de control social. Estos procedimientos permiten articular de manera más directa la voz ciudadana con las decisiones de política pública.

A partir de los aportes de Dahl (1989) es posible hablar de aceptabilidad democrática en tanto que sería un criterio que permita superar la dimensión meramente procedimental de la democracia para incorporar criterios de legitimidad sustantiva, pertinencia sociocultural y apropiación colectiva de los procesos. Dicho concepto es coherente con el EBDH, que reconoce la participación como un derecho autónomo, habilitante y relacional, fundamental para el ejercicio de otros derechos humanos. De modo que se supone que los principios de los Derechos Humanos –universalidad, interdependencia, progresividad, rendición de cuentas y participación significativa, etcétera– han sido progresivamente integrados en la arquitectura jurídica de la región, aunque no siempre con efectos reales de transformación (PNUD, 2004: 112–118).

El Sistema Interamericano ha establecido estándares relevantes en torno a la participación y la democracia. En el caso *Yatama vs. Nicaragua*, la Corte sostuvo que las condiciones normativas para

participar deben ser razonables, no discriminatorias y respetuosas de la diversidad cultural (Corte IDH, 2005: 33–34). Sin embargo, los marcos de participación han sido también objeto de controversia en contextos de instrumentalización del derecho, especialmente cuando son empleados para reforzar la gobernabilidad en lugar de habilitar espacios genuinos de incidencia.

Si, como hemos dicho, el concepto de gubernamentalidad participativa refiere a cómo el Estado diseña y regula los canales mediante los cuales se promueve la participación ciudadana. Este tipo de participación no implica necesariamente una redistribución del poder político en favor de la ciudadanía; más bien, cabe la posibilidad o el riesgo, frente al que es preciso estar atento, a que sea una participación dirigida o dispuesta para generar conformidad social, contener conflictos y reforzar la estabilidad del sistema político vigente. En este sentido, participar no equivale automáticamente a empoderarse. La participación, bajo esta lógica, se convierte en una herramienta o tecnología para moldear comportamientos ciudadanos, la cual —aunque puede incluir elementos que parecen democráticos— no asegura de manera automática procesos emancipadores ni transformadores de las relaciones de poder. Más bien, lo que se señala es que este tipo de participación puede formar parte de un conjunto de técnicas orientadas a generar consenso, gestionar el malestar social y reforzar la legitimidad del régimen político. Es decir, la participación se convierte en una estrategia de conducción de conductas colectivas: una forma de gobierno que apela al involucramiento de las personas no para alterar las estructuras del poder, sino para canalizar sus demandas dentro de los márgenes permitidos por el propio sistema. Aunque puede contener elementos con apariencia democratizadora, esta participación no garantiza por sí sola procesos de emancipación ciudadana.

Desde esta lectura crítica, resulta necesario problematizar los discursos institucionales que promueven la participación como un fin en sí mismo. Sin mecanismos que aseguren la inclusión efectiva, la incidencia real y la redistribución del poder, la participación corre el riesgo de ser una práctica administrada: útil para legitimar decisiones previamente tomadas, absorber tensiones sociales o simular apertura política sin modificar el orden existente. En este sentido, la gubernamentalidad participativa puede cooptar el lenguaje y las herramientas de los derechos humanos, vaciando su potencial transformador.

Esta perspectiva se encuentra en tensión con una visión normativa que, desde el enfoque basado en derechos humanos (EBDH), considera la participación como un derecho fundamental vinculado al ejercicio de la agencia, la incidencia política y el control democrático de las decisiones públicas. Desde esta segunda mirada, la participación debe ser garantizada de forma estructural y no instrumentalizada por los gobiernos. Solo cuando existen marcos claros de rendición de cuentas, acceso equitativo a la

información y posibilidades reales de incidir en el curso de las decisiones, la participación puede considerarse un camino hacia la transformación democrática y la emancipación ciudadana.

### III. Casos Nacionales

En México, la reforma político-electoral de 2014 representó un hito en el diseño institucional de la participación ciudadana en México, al elevar a rango constitucional figuras como la consulta popular nacional y la iniciativa ciudadana (Congreso de la Unión, 2014). A este marco se sumó, en 2021, la incorporación de la revocación de mandato como mecanismo formal de control ciudadano sobre el poder ejecutivo (Congreso de la Unión, 2021). En apariencia, estos avances normativos ampliaron el repertorio de herramientas participativas y abonaron a una narrativa de democratización directa. Sin embargo, un análisis más detenido del diseño jurídico revela una serie de restricciones que cuestionan el alcance real de estos mecanismos como instrumentos de empoderamiento ciudadano.

Entre las principales limitaciones se encuentran los altos umbrales de activación —como el requisito del 2% del padrón electoral nacional para convocar una consulta o promover una iniciativa—, la exclusión expresa de temas considerados “materias vedadas” como los ingresos, el gasto público o la seguridad nacional, y la sujeción del carácter vinculante de las consultas a una participación superior al 40% del padrón electoral. A ello se suma un control constitucional ex ante ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determina la procedencia de las consultas antes de que estas puedan realizarse (Cámara de Diputados, 2021). Estas condiciones configuran un marco de acceso limitado que, en los hechos, restringe la espontaneidad y la autonomía ciudadana en la activación de estos instrumentos.

Las experiencias concretas de participación, como las consultas nacionales de 2021 —sobre el enjuiciamiento a expresidentes— y de 2022 —sobre la revocación de mandato del presidente en funciones— ilustran con claridad estas tensiones. Ambos ejercicios se llevaron a cabo sin cumplir el umbral de participación exigido para tener efectos vinculantes, quedando sus resultados en el terreno simbólico y sin consecuencias jurídicas directas. Más allá de sus contenidos, estas consultas exhibieron una participación ciudadana marginal y una narrativa fuertemente impulsada desde el poder ejecutivo, lo cual refuerza una lectura crítica sobre la instrumentalización de la participación (Zepeda, 2022).

Desde esta óptica, cabría preguntarse si el diseño de estos mecanismos responde a una lógica de expansión democrática genuina, o si más bien se inscribe en una estrategia de gubernamentalidad que administra la participación como una forma de legitimación simbólica del poder. En lugar de abrir cauces efectivos para la deliberación plural y la incidencia ciudadana autónoma, las reglas del juego parecen diseñadas para preservar el control institucional del proceso participativo, canalizar el disenso dentro de

márgenes controlados y proyectar una imagen de apertura sin modificar sustancialmente la distribución del poder político. Así, la participación se vuelve, en palabras de Foucault (2007), una tecnología de gobierno más que una herramienta de emancipación.

La Constitución Política de 1991 marcó un hito en la historia institucional de Colombia al sustituir el régimen centralista por una visión de Estado Social de Derecho que reconoce explícitamente la democracia participativa, complementando el modelo representativo tradicional (Vallejo, 2023). Esa apertura constitucional encontró sustento legal en la Ley Estatutaria 134 de 1994, la cual estableció por primera vez de manera integral mecanismos como la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular en todas sus instancias y el cabildo abierto. En 2015, la legislación fue actualizada mediante la Ley Estatutaria 1757, cuyo objetivo fue promover, proteger y garantizar modalidades efectivas del derecho a la participación en la vida política y el control del poder público (Vergara, 2025).

La Corte Constitucional ha reforzado esta visión. En la Sentencia C-150 de 2015, el alto tribunal sostuvo que la participación directa constituye un derecho fundamental y sirve como un mecanismo de control político desde abajo, con pleno arraigo constitucional (Ramírez Nardiz, 2015). Esta jurisprudencia ubica la democracia participativa no como un adorno institucional, sino como una exigencia estructural del ordenamiento constitucional. Sin embargo, cuando los mecanismos participativos han sido empleados para frenar proyectos extractivos mediante consultas populares municipales, la Corte ha limitado su alcance normativo. En particular, la sentencia SU-095 de 2018 que reafirmó el principio de unidad estatal sobre la autonomía territorial, impidiendo que una consulta local pudiera vetar decisiones sobre exploración y explotación de recursos minerales (Vallejo, 2023). Esta decisión evidencia un conflicto latente entre los derechos colectivos locales y la tutela de la soberanía nacional sobre los recursos naturales.

Por otro lado, en el marco del Acuerdo de Paz de 2016, la participación ciudadana fue incorporada como un elemento esencial de reparación, reconciliación y garantía de no repetición. El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reconciliación y No Repetición (SIVJRN), piedra angular de la justicia transicional colombiana, fortaleció el espacio para que las víctimas y la sociedad civil actúen como protagonistas de la construcción de paz (Pontificia Universidad Javeriana, 2020). Este enfoque reafirma la idea de que la participación puede funcionar como puente entre justicia transicional y democratización cultural, al darle voz y decisión a quienes han sido históricamente excluidos.

No obstante, la tensión persiste. La institucionalidad creada para la democracia participativa convive con restricciones, desconfianzas y límites normativos que pueden obstruir su potencial

transformador. Por un lado, se dispone de un marco robusto que consagra legalmente la participación directa; por otro, su efectividad real se ve entorpecida cuando entra en colisión con intereses estructurales del Estado unitario o con dinámicas de poder centralizadas. En este sentido, producir una verdadera participación democrática implicaría no sólo activar los mecanismos existentes, sino reconfigurar las relaciones de poder para que esta participación tenga incidencia efectiva, inclusión y autonomía real —por encima de la simple legitimación simbólica de decisiones tomadas desde arriba.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, promulgada en 2009, respondió a una fuerte presión de los movimientos sociales, campesinos e indígenas que, desde principios del siglo XXI, demandaban un nuevo pacto político basado en el reconocimiento de la plurinacionalidad, la autodeterminación de los pueblos y la justicia social. En ese marco, la nueva Constitución amplió de manera significativa los instrumentos de democracia directa y participativa, reconociendo mecanismos como los referendos revocatorios, las iniciativas ciudadanas legislativas, las consultas populares y la participación en la definición de políticas estratégicas. Estos dispositivos fueron pensados no solo como canales formales de incidencia política, sino como expresión de una voluntad constituyente que buscaba romper con el modelo liberal-representativo tradicional y abrir paso a nuevas formas de soberanía popular desde abajo (Asamblea Constituyente de Bolivia, 2009).

No obstante, el alcance real de estos mecanismos ha estado sujeto a profundas tensiones cuando se enfrentan a la lógica del poder constituido. Un punto de inflexión se produjo con el referendo constitucional del 21 de febrero de 2016, en el que la ciudadanía boliviana fue convocada para decidir si se permitía o no la modificación del artículo 168 de la Constitución con el fin de habilitar una nueva reelección presidencial de Evo Morales. El resultado fue claro: la mayoría del electorado rechazó la reforma. Sin embargo, en lugar de acatar el resultado como expresión legítima de la soberanía popular, el oficialismo optó por reconfigurar el marco jurídico a través de una acción abstracta de inconstitucionalidad. En 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional resolvió a favor de dicha acción, interpretando que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —que reconoce el derecho a ser elegido— debía entenderse como un derecho absoluto, incluso por encima de las restricciones previstas por la Constitución nacional. Así, el Tribunal habilitó de facto la reelección indefinida, argumentando que limitarla constituía una forma de discriminación política (Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, 2017).

Este uso expansivo del control constitucional fue duramente cuestionado tanto a nivel interno como internacional, ya que supuso la anulación del resultado de un referendo vinculante mediante una reinterpretación posterior y controvertida del derecho internacional. En respuesta, la Corte Interamericana

de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-28/21, dejó en claro que la reelección presidencial indefinida no constituye un derecho humano protegido por la Convención. Por el contrario, afirmó que su autorización sin límites puede debilitar la democracia representativa, erosionar la alternancia en el poder y propiciar la concentración de autoridad, comprometiendo con ello el principio de separación de poderes y el Estado de Derecho (Corte IDH, 2021).

Este caso boliviano es paradigmático porque muestra con nitidez el doble filo de los mecanismos de participación directa. Por un lado, pueden constituirse en herramientas poderosas de expresión popular y ejercicio soberano, como ocurrió con el referendo de 2016; pero, por otro, pueden ser subsumidos por estrategias de gubernamentalidad que buscan neutralizar su eficacia transformadora cuando los resultados no son funcionales al proyecto político dominante. La participación, en este contexto, se vuelve un campo de disputa por el sentido de la legitimidad: puede funcionar como un vehículo de emancipación democrática o, al contrario, como una técnica de legitimación del poder bajo una apariencia de legalidad y consulta.

Desde una lectura crítica, lo ocurrido en Bolivia revela cómo el andamiaje normativo de la democracia participativa puede ser reconfigurado desde dentro para sostener la continuidad de liderazgos personalizados, incluso a costa del mandato expresado en las urnas. La tensión entre soberanía popular, control constitucional y derechos humanos adquiere aquí un carácter estructural: no se trata solo de un fallo judicial cuestionable, sino de un síntoma de la fragilidad de los equilibrios institucionales en contextos donde el ejercicio del poder tiende a naturalizar su prolongación.

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada en 2008 mediante Asamblea Constituyente, consagró un modelo de democracia participativa y deliberativa que, al menos en su diseño normativo, representa uno de los más avanzados de la región. En ella se establece una arquitectura institucional robusta que incluye mecanismos de consulta popular, revocatoria de mandato, iniciativa normativa ciudadana, veedurías, asambleas locales y formas diversas de control social. Este entramado responde a una voluntad constituyente que, inspirada en las luchas sociales y en el constitucionalismo latinoamericano emergente, buscó desplazar la primacía del poder representativo e introducir nuevas formas de soberanía popular desde abajo, reconociendo además la naturaleza como sujeto de derechos y el paradigma del *buen vivir* como horizonte normativo (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008).

Este modelo participativo, sin embargo, ha sido activado y disputado desde distintos frentes del poder. Por un lado, el propio Estado ha convocado referendos nacionales con fines estratégicos, como los promovidos por el ejecutivo en 2011 y 2018. En ambos casos, la participación fue utilizada para legitimar

reformas institucionales de alto impacto político, en una lógica que refuerza la gobernabilidad desde arriba pero no necesariamente amplía las capacidades de incidencia autónoma de la sociedad civil. Por otro lado, se han producido experiencias de activación participativa desde los territorios, particularmente por parte de comunidades organizadas que, invocando los derechos de la naturaleza y principios constitucionales de protección ambiental, han logrado promover consultas populares locales para frenar proyectos extractivos, especialmente mineros, en sus zonas de vida. Estas experiencias han generado importantes debates en torno al principio de subsidiariedad, la relación entre competencias locales y nacionales, y el derecho colectivo a decidir sobre el territorio y el ambiente (CIDH, 2021).

En este sentido, la práctica ecuatoriana pone en evidencia una tensión estructural entre un diseño institucional que abre canales de participación —al menos formalmente— y la disputa real por el control, apropiación y resignificación de esos mecanismos. Aunque el marco constitucional reconoce a la ciudadanía como sujeto activo del control político y de la deliberación democrática, en la práctica los procesos participativos enfrentan múltiples obstáculos: interpretación restrictiva de las autoridades electorales o judiciales, dilación administrativa, e incluso criminalización de líderes comunitarios y ambientales que impulsan estos ejercicios desde lo local.

Desde una lectura crítica, se advierte que la participación en Ecuador —como en otros contextos andinos— se ha convertido en un campo de batalla entre distintas racionalidades de gobierno. Una racionalidad tecnocrática, que promueve la participación como instrumento de legitimación institucional, y una racionalidad comunitaria, que impulsa la participación como ejercicio de autonomía territorial, defensa del territorio y afirmación de formas de vida distintas a las impuestas por los intereses extractivos y desarrollistas. Esta tensión no es menor: está en juego el sentido mismo de la democracia participativa. ¿Se trata de un repertorio institucional administrado desde el centro o de una vía para reconfigurar las relaciones entre Estado, sociedad y naturaleza?

El caso ecuatoriano muestra, entonces, que los mecanismos de participación directa pueden abrir posibilidades reales de acción política, pero también pueden ser cooptados o neutralizados por quienes detentan el poder. Su eficacia transformadora depende menos de su formulación normativa y más de la capacidad organizativa de los actores sociales, de su inserción territorial y del margen de maniobra que las instituciones estén dispuestas —o forzadas— a ceder. En última instancia, el derecho a participar no es solo una disposición legal, sino una práctica viva, sostenida en la disputa por el sentido, el territorio y el futuro.

El estallido social que sacudió a Chile en octubre de 2019 representó un punto de inflexión en el modelo político-institucional heredado de la dictadura de Pinochet. Lo que comenzó como una protesta por el alza en el precio del transporte público rápidamente se convirtió en una revuelta generalizada contra las condiciones estructurales de desigualdad, exclusión y desafección política que persistían bajo el marco constitucional de 1980. Las movilizaciones masivas y sostenidas evidenciaron la profunda crisis de legitimidad de la democracia representativa chilena y pusieron en cuestión no solo la eficacia de los partidos y del Congreso, sino la propia arquitectura del sistema político, fuertemente centrado en el control tecnocrático y la contención institucional de la conflictividad social.

La respuesta institucional fue inédita. A través de un acuerdo transversal entre fuerzas políticas, se convocó a un plebiscito nacional —conocido como "plebiscito de entrada"— que habilitó la apertura de un proceso constituyente, esta vez mediante mecanismos plebiscitarios y con el compromiso de una Convención Constitucional elegida por sufragio universal. El proceso fue además innovador en términos de inclusión democrática: por primera vez en la historia constitucional del país, el órgano encargado de redactar la nueva Carta Magna fue paritario en términos de género y contempló escaños reservados para representantes de los pueblos originarios, avanzando así hacia una forma más plural y representativa de deliberación política (Corte Suprema de Chile, 2020).

Aunque el texto propuesto por la Convención fue finalmente rechazado en el plebiscito de salida de 2022, lo que implica que la Constitución de 1980 sigue vigente, el proceso constituyente no puede ser leído únicamente en términos de resultado. Su relevancia radica en haber abierto una vía institucional para canalizar demandas que, de otro modo, habrían permanecido atrapadas en la confrontación callejera o en el silencio político. Como señala Alcántara Sáez (2014), los mecanismos plebiscitarios en contextos de crisis de representación pueden actuar como dispositivos de resignificación democrática, permitiendo que la ciudadanía irrumpa en el debate constitucional con nuevos lenguajes, nuevos actores y nuevas prioridades.

Este episodio chileno pone en evidencia los alcances y límites de la institucionalización participativa frente a demandas sociales disruptivas. Por un lado, muestra que las instituciones pueden —bajo presión— abrirse a procesos de reforma profunda mediante canales democráticos que amplían la base de legitimidad del poder constituido. Por otro lado, también revela que la participación institucionalizada no garantiza por sí misma la transformación del orden político si no se construyen consensos culturales, sociales y materiales que respalden el cambio. El rechazo del texto propuesto puede interpretarse, en parte, como una expresión de miedo, fatiga o desconfianza hacia un proceso que no logró articular de forma efectiva las expectativas de distintos sectores sociales.

Desde una perspectiva crítica, el proceso constituyente chileno evidencia la tensión entre participación como apertura institucional y participación como transformación estructural. El dispositivo plebiscitario funcionó, en un primer momento, como una válvula de escape frente a la crisis de representación, permitiendo canalizar la potencia del descontento social hacia una vía deliberativa. Pero esa canalización también implicó una traducción institucional de las demandas, una reconfiguración de los lenguajes y una serie de limitaciones normativas que terminaron por diluir parte del ímpetu inicial. Así, el caso chileno recuerda que la participación —cuando es gestionada desde lógicas de gubernamentalidad— puede tanto abrir posibilidades democratizadoras como contener, modular o neutralizar el potencial disruptivo de la movilización social.

En definitiva, el proceso constituyente chileno no fue un fracaso, sino una escena abierta de disputa por el sentido de la democracia. Más allá del resultado, dejó instalada la pregunta por la legitimidad del origen del orden constitucional, la necesidad de participación efectiva en los asuntos fundamentales del Estado y la urgencia de mecanismos que no solo consulten, sino que transformen. En tiempos de crisis sistémicas, el derecho a participar no puede reducirse a la emisión de un voto: exige condiciones materiales, simbólicas y políticas para constituirse en una praxis transformadora.

La reforma constitucional de 1994 en Argentina incorporó de manera explícita mecanismos de democracia directa, como la consulta popular —vinculante o no, según el origen de la convocatoria— y la iniciativa legislativa ciudadana. Estas figuras fueron concebidas como instrumentos orientados a fortalecer la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y a ampliar las vías de incidencia política más allá del sufragio periódico. Sin embargo, pese a su reconocimiento formal, su implementación efectiva ha sido escasa. En el nivel federal, no se han activado consultas populares vinculantes y las iniciativas legislativas impulsadas desde la sociedad civil han enfrentado severas dificultades procedimentales, incluyendo exigencias técnicas, umbrales elevados y bloqueos políticos que terminan por desincentivar su uso (Zovatto, 2014). Esta inactividad no es producto de falta de interés ciudadano, sino del desinterés —e incluso resistencia— de parte de las élites políticas, que han sido reuentes a ceder espacios reales de decisión y control a la ciudadanía organizada.

Si bien algunas provincias han desarrollado experiencias relevantes en materia de participación —particularmente en procesos de presupuestos participativos o consultas ambientales—, a nivel nacional se ha consolidado una suerte de cultura institucional que reconoce el derecho a participar pero que simultáneamente lo administra de manera restrictiva. Así, se configura una paradoja en la que la arquitectura normativa abre posibilidades de intervención, pero el aparato estatal no genera las condiciones materiales ni políticas para que estas se traduzcan en prácticas efectivas.

Frente a esta clausura institucional, los movimientos sociales en Argentina han desarrollado formas de participación no electoral que, desde las calles, los territorios y los tribunales, disputan el sentido de la democracia y el lugar de la ciudadanía en ella. Desde las organizaciones piqueteras surgidas en el marco del neoliberalismo de los años noventa, hasta las asambleas vecinales y ambientales que han protagonizado luchas territoriales y los históricos organismos de derechos humanos como Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, el país ha sido testigo de una rica tradición de movilización social que ha desbordado, cuestionado y a menudo reemplazado los canales institucionales tradicionales.

Estas prácticas sociales emergentes configuran un tipo de participación de facto que no se inscribe en los moldes diseñados por la institucionalidad, pero que ha sido capaz de incidir en agendas públicas, disputar narrativas y sostener procesos de memoria, verdad y justicia. En muchos casos, la legitimidad de estas acciones ha superado ampliamente la de los mecanismos formales, evidenciando la desconexión entre las estructuras representativas y las dinámicas reales de construcción política desde abajo. Así, la participación no electoral en Argentina ha adquirido un carácter performativo y contestatario, constituyendo una forma de gubernamentalidad inversa que interpela al Estado, lo vigila, lo presiona y, en ocasiones, lo obliga a rendir cuentas.

Desde una lectura crítica, el caso argentino muestra que el reconocimiento constitucional de los mecanismos participativos no garantiza su apropiación efectiva si no existe voluntad política para activarlos ni condiciones estructurales que los sostengan. Pero también demuestra que la ciudadanía organizada, a través de prácticas sociales autónomas y persistentes, puede reconfigurar el campo político y abrir horizontes de acción colectiva que trascienden los límites impuestos por la legalidad formal. En este sentido, la participación no puede reducirse a lo que el Estado permite, sino que debe comprenderse como una praxis social que interroga continuamente los marcos de lo posible.

#### **IV. Hallazgos**

A lo largo de las últimas dos décadas, América Latina ha desarrollado una arquitectura normativa cada vez más sofisticada en materia de participación ciudadana directa, incorporando figuras como la consulta popular, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocación de mandato y otras formas de control político desde abajo. En todos los casos analizados, los marcos constitucionales y legales reconocen de forma expresa estos mecanismos, lo que refleja una ampliación formal del repertorio participativo en respuesta tanto a demandas democratizadoras como a procesos de crisis de legitimidad del orden representativo.

Sin embargo, esta convergencia normativa contrasta con realidades divergentes en cuanto a la activación efectiva de dichos mecanismos. En países como México o Argentina, la participación directa a nivel nacional ha sido promovida principalmente desde el poder constituido, bajo condiciones restrictivas que limitan su capacidad transformadora. Umbrales elevados, materias vedadas, filtros jurisdiccionales y falta de voluntad política han producido un diseño procedimental que administra la participación más que fomentarla. En Colombia y Ecuador, en cambio, se ha producido una mayor apropiación por parte de comunidades locales y movimientos sociales, especialmente en torno a disputas territoriales y ambientales, aunque dicha apropiación ha sido también objeto de contención institucional. En Bolivia, el caso es paradójico: un sistema normativo que en principio habilita una participación robusta fue reinterpretado desde el poder judicial para neutralizar el resultado de un referendo, privilegiando la continuidad de un proyecto político. Chile, por su parte, ofrece un ejemplo singular: la participación plebiscitaria funcionó como válvula de escape institucional frente a una crisis de representación, pero también mostró los límites de la deliberación constituyente cuando no logra articular un consenso social amplio.

La apropiación social de estos mecanismos ha sido desigual. Mientras en algunos contextos los instrumentos de participación directa han sido activados desde el Estado como herramientas de legitimación (como en los referendos mexicanos o los procesos plebiscitarios chilenos), en otros casos han emergido desde abajo como parte de luchas territoriales, ambientales o de memoria histórica (como en Ecuador, Colombia y Argentina). Allí donde la sociedad civil ha logrado resignificar los canales formales desde sus propias prácticas organizativas, se ha producido una expansión efectiva del derecho a participar. Pero cuando los dispositivos son administrados de manera centralizada o su activación se condiciona al cumplimiento de requisitos excesivos, su función se reduce a la de ritual democrático, con escasa capacidad de transformación estructural.

A lo largo de todos los casos se evidencian tensiones estructurales persistentes. Una de las más relevantes es la que enfrenta a la lógica de apertura democrática con la racionalidad gubernamental que busca gestionar el disenso y preservar la gobernabilidad. Esta tensión se expresa en la coexistencia de una normatividad progresista y una institucionalidad reacia a ceder poder. Otro clivaje recurrente es el que opone la soberanía popular al control jurisdiccional, en contextos donde los tribunales constitucionales terminan por definir, reinterpretar o incluso anular decisiones expresadas mediante mecanismos participativos. Finalmente, existe una tensión entre los niveles de formalización de la participación y las prácticas sociales reales: allí donde las condiciones estructurales no garantizan acceso, representación y eficacia, la ciudadanía opta por otros repertorios de acción que desbordan el marco institucional.

En términos de potencial emancipador, la participación directa en América Latina aparece como una herramienta ambigua. Su formalización constitucional abre posibilidades de intervención ciudadana que pueden ser movilizadas para disputar el sentido del poder, ampliar la base democrática del Estado y fortalecer la rendición de cuentas. Sin embargo, su eficacia depende no solo de las reglas del juego, sino de la capacidad de los actores sociales para apropiarse de esos mecanismos, resignificarlos y sostener procesos organizativos duraderos. Allí donde esto ocurre, la participación se transforma en praxis política, no solo en procedimiento. En cambio, cuando se reduce a una técnica de legitimación sin apertura real a la incidencia, la participación pierde fuerza y se vuelve parte del dispositivo gubernamental que regula la conducta ciudadana sin alterar las relaciones de poder.

En suma, el análisis comparado de los seis países confirma que la expansión normativa de los mecanismos de participación no electoral —aunque significativa en términos constitucionales y legislativos— no ha ido necesariamente acompañada de una redistribución sustantiva del poder. Si bien estos mecanismos han sido reconocidos formalmente, sus condiciones de activación tienden a estar diseñadas con umbrales elevados, procedimientos restrictivos o filtros institucionales que reducen su potencial transformador y los encuadran dentro de una lógica de administración del disenso.

El enfoque basado en derechos humanos (EBDH), presente en muchos de estos marcos, ha operado como horizonte normativo y como referente ético para la reivindicación de la agencia ciudadana. No obstante, también ha sido apropiado por las lógicas estatales como discurso de gobernabilidad, permitiendo que el lenguaje de los derechos funcione como envoltura de prácticas participativas que no garantizan condiciones efectivas de incidencia ni de democratización real. Esta instrumentalización del EBDH muestra cómo incluso los paradigmas emancipadores pueden ser absorbidos por dispositivos de gubernamentalidad.

En este sentido, el criterio de aceptabilidad democrática no puede limitarse a la existencia de reglas claras y procedimientos jurídicos. Implica, más bien, la construcción de marcos de reconocimiento efectivo, inclusión epistémica y agencia comunitaria. La participación no puede reducirse a la ratificación de decisiones tomadas desde arriba, sino que debe habilitar espacios para la construcción colectiva de sentidos, prioridades y proyectos políticos. Lo contrario implica la reproducción de una democracia sin pueblo, una ciudadanía sin poder, una legalidad sin legitimidad.

Finalmente, uno de los hallazgos centrales de este análisis comparado es la ambivalencia estructural de los mecanismos participativos en contextos latinoamericanos. Lejos de ser neutros, estos dispositivos pueden ser utilizados tanto para abrir posibilidades de transformación democrática como para

contener, reconducir o desactivar el conflicto social. La gubernamentalidad participativa, como forma de conducción de las conductas a través de la inclusión administrada, revela que el dilema no es si hay o no participación, sino en qué condiciones, bajo qué lógicas, y con qué efectos políticos se produce.

En última instancia, la experiencia latinoamericana muestra que la democracia no se reduce a elecciones periódicas ni a la existencia nominal de mecanismos de participación. La clave se encuentra en la capacidad de estos mecanismos para generar inclusión sustantiva, reconocer la diversidad social y cultural, y permitir una redistribución real del poder político. El desafío para las democracias de la región consiste en trascender la ilusión participativa y avanzar hacia formas efectivas de deliberación y co-gobernanza que fortalezcan el tejido democrático y hagan realidad el derecho a participar en la vida pública.

## Referencias

Alcántara Sáez, M. (2014) *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.

Asamblea Constituyente de Bolivia (2009) *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial.

Asamblea Constituyente de Ecuador (2008) *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.

- Cámara de Diputados (2021) *Ley Federal de Revocación de Mandato*. México: Cámara de Diputados.
- CIDH (2017) *Informe sobre Democracia y Derechos Humanos en América Latina*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH (2021) *Democracia y participación en América Latina*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Congreso de la República de Colombia (2015) *Ley 1757 de 2015*. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la Unión (2014) *Reforma político-electoral*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2021) *Decreto de reforma en materia de revocación de mandato*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Corte Constitucional de Colombia (2015) *Sentencia C-150/15*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional de Colombia (2018) *Sentencia SU-095/18*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte IDH (2005) *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. San José: Corte IDH.
- Corte IDH (2021) *Opinión Consultiva OC-28/21*. San José: Corte IDH.
- Corte Suprema de Chile (2020) *Resolución sobre plebiscito constituyente*. Santiago de Chile: Corte Suprema.
- Dahl, R. (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Foucault, M. (2007) *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977–1978)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Montúfar, C. (2003) *Participación ciudadana y democracia en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Naciones Unidas (1996) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Nueva York: ONU.
- OEA (2001) *Carta Democrática Interamericana*. Lima: OEA.
- O'Donnell, G. (1993) *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana*. Revista Kellogg Institute, 192.
- PNUD (2004) *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sieder, R., Schjolden, L. & Angell, A. (2005) *The Judicialization of Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (2017) *Sentencia sobre reelección indefinida*. Sucre: TCP.
- Uprimny, R. (2011) *Transformaciones constitucionales en América Latina: tendencias y desafíos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Zepeda, J. (2022) *La consulta popular en México: entre símbolo y realidad*. Ciudad de México: UNAM.
- Zovatto, D. (2014) *La participación ciudadana en América Latina*. Washington D.C.: International

Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), en su edición en lengua castellana publicada bajo el sello de IDEA Internacional.

documento de trabajo. No citar