

**Democracia participativa en América
Latina: el uso del sorteo como
dispositivo democrático para una
gobernanza post-estatal**

André-Noël Roth Deubel

André-Noël Roth Deubel

Politólogo, Magíster en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, mención Ciencias Políticas, por la Université de Genève (Suiza). Profesor Investigador Asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), sede Bogotá. Ha sido Coordinador Académico del Doctorado Interfacultades en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la UNAL (1998 a 2012). Actualmente es director de la *Revista Ciencia Política* (UNAL) y director del grupo de investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP). Ha sido profesor y director del Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca (Popayán, Colombia) y profesor catedrático de cursos de posgrados de Análisis y de Evaluación de Políticas Públicas en las principales universidades de Colombia y en varias universidades latinoamericanas. Principales libros publicados: *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002 (nueve ediciones); *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2006; *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (ed.), Bogotá, UNAL, 2010; ha publicado varios capítulos de libros y de artículos en revistas científicas nacionales e internacionales sobre los mismos temas.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Departamento de Ciencia Política
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá
Av. Cra. 30 No. 45-03, Edif. 201, Of. 301
Ciudad Universitaria
Bogotá - Colombia
E-mail: anrothd@unal.edu.co

América Latina está atravesada por reformas constitucionales y prácticas políticas que podrían significar un importante paso en la dirección de una transformación de los Estados y de los sistemas políticos hasta ahora basados en las ideas republicanas tradicionales. En conjunto, estas evoluciones apuntan a una nueva forma de gobierno "post-estatal".

Democracia participativa en América Latina: el uso del sorteo como dispositivo democrático para una gobernanza post-estatal*

Introducción

La relación entre Estado y participación ciudadana es, sin duda, una pregunta importante para entender la evolución de las instituciones políticas en la búsqueda simultánea tanto de una nueva legitimidad, debilitada por los sucesivos fracasos de los Estados providencia (años 70-80) y neoliberales (años 90-2000), como para articular políticas, sociales en particular, que sean a la vez universalistas, eficaces, eficientes y democráticas. En este contexto, América Latina, especialmente países andinos de América del Sur (Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y, en menor medida, Perú), Brasil y América Central, está atravesada desde los años 1990 por reformas constitucionales y prácticas políticas que podrían significar un importante paso en la dirección de una transformación de los Estados y de los sistemas políticos hasta ahora basados en las ideas republicanas tradicionales que se afirmaron durante los siglos XVIII y XIX. Estas reformas cuestionan, al menos parcialmente, las instituciones de la democracia parlamentaria de tipo republicano a favor de una democracia de tipo más participativo y deliberativo. En el mismo gesto, pretenden también la transformación del tradicional sistema administrativo burocrático, de inspiración weberiana, en una administración postburocrática, e incluso "democrática". En conjunto, estas evoluciones apuntan a una nueva forma de gobierno que llamamos "post-estatal". En este contexto, la reaparición del sorteo asoma como un posible dispositivo de democratización política y social que, además, se inscribe en la recuperación de una tradición política importante en la historia de Occidente.

En una primera parte se precisan algunos elementos que dan cuenta de la construcción y evolución de las instituciones políticas,

Recibido: 01-08-2012. Aceptado: 24-01-2013.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 octubre al 2 de noviembre de 2012.

El sistema político republicano fue impuesto por el grupo socio-cultural dominante después de un proceso de independencia con respecto a la Corona española encabezado por los *criollos*. El resultado fue una débil integración social y, a su vez, una influencia limitada de las instituciones públicas sobre esta población.

señalando en particular los factores que han facilitado la penetración e institucionalización de la idea de la participación ciudadana en América Latina, hasta constituir prácticamente un "imperativo deliberativo" (Blondiaux y Sintomer, 2002). Esta evolución es concomitante con el paso del gobierno a la gobernanza, la cual podemos calificar, por sus características, de post-estatal. Luego, el trabajo se centra en recordar el papel del sorteo en la historia política de Occidente para, enseguida, considerarlo como un dispositivo político e institucional pertinente para democratizar tanto la sociedad como el sistema político en el marco de una gobernanza post-estatal.

Características de la formación de los Estados latinoamericanos

El proceso de construcción y desarrollo del Estado moderno y del sistema político representativo republicano en la región andina, y en América Latina en general, se produjo en un contexto marcado por unas peculiares características sociales y culturales que lo diferencian de otros, y en particular del europeo. La débil legitimidad de las instituciones públicas se dio prácticamente desde el proceso de independencia y posterior consolidación de los Estados y regímenes representativos republicanos durante la primera mitad del siglo XIX. Estos regímenes fueron ampliamente dominados por, y al servicio de los descendientes de los españoles, los *criollos*. Constituidos a partir de los valores republicanos y modernos importados de la Ilustración europea, funcionaron con base en un discurso meritocrático¹ que significaba, de hecho, la exclusión social, cultural, étnica y política de la mayoría de la población residente.

En estos países, el sistema político republicano fue impuesto por el grupo socio-cultural dominante después de un proceso de independencia con respecto a la Corona española encabezado por los *criollos*. Es en estas sociedades muy diversificadas que se "pegaron", desde arriba, las constituciones e instituciones basadas en las ideas modernas importadas de Europa, especialmente de Francia, de la Ilustración y de los Derechos Humanos. De allí la denuncia habitual de la existencia de una democracia meramente formal en América Latina. Sociólogos y politólogos, de acuerdo a una amplia literatura, consideran a menudo la existencia de dos países: un país "real" y un país "formal" en el que los cambios políticos e institucionales fueron impuestos por las élites sin participación e integración significativas de la población al régimen político. El resultado fue una débil integración

social y, a su vez, una influencia limitada de las instituciones públicas sobre esta población. Situación que hace perdurar el sentimiento de ilegitimidad y de lejanía de estas instituciones a los ojos de la mayoría de la población (Badie, 1992). El evidente acaparamiento de los cargos y posiciones de poder, tanto de representación y de poder social, administrativo y político como de poder económico, por una minoría generalmente de raza blanca y descendiente de las familias criollas (importancia de los apellidos) en América Latina, prácticamente hasta hoy en día, no hace sino confirmar esto. Una de sus traducciones es la baja efectividad de los esfuerzos de inclusión social, política o económica realizados en los últimos años: los países de la región tienen un coeficiente de Gini que indica que se trata de la región más desigual del mundo (índice de Gini entre 0,5 y 0,6 [1 desigualdad perfecta, 0 igualdad perfecta]). Esto tiende a confirmar la observación hecha por Bourdieu (1979) relativa a que cuanto más ciudadanos pobres y desiguales existen en una sociedad, menos estos están representados en la vida política: opera un censo encubierto.

Hasta hoy en día, la población de estos países expresa una confianza muy baja en las instituciones representativas como los parlamentos, los partidos políticos y la administración pública (Tabla 1). Asimismo, la credibilidad de la información (estadísticas, en particular) generada por los gobiernos es débil. Incluyendo a todas las instituciones, los países andinos ocupan incluso el fondo de la tabla. De acuerdo con el Banco Mundial (2010), en América Latina la confianza en las instituciones sería inclusive la más baja del mundo. En consecuencia, los gobiernos están constantemente buscando estrategias para legitimarse a sí mismos y sus acciones mediante procedimientos y lugares frecuentemente distintos a las instituciones representativas de la República. El llamado directo al pueblo es uno de estos procedimientos. Esto puede ser expresado por las estrategias referidas como "populistas" que, en América Latina, tomaron durante el siglo XX la forma del llamado caudillismo. Esta forma es quizás la más famosa y espectacular; sin embargo, no es la única. A partir de las últimas décadas del siglo XX, muchas experiencias de democracia llamada "participativa" se llevan a cabo, frecuentemente en el ámbito local, más o menos bajo el control de los gobernantes. Otras experiencias de participación también se producen por fuera de las instituciones formales, promovidas por movimientos sociales en las zonas de baja presencia institucional,

a veces a partir de las tradiciones indígenas o de autoorganización popular.

Tabla 1
Confianza en las instituciones políticas democráticas.
Promedio América Latina 1996-2011

Año	Parlamento	Partidos políticos	Poder Judicial	Admón. Pública	Gobierno	Instit. democráticas (Promedio*)
1996	27	20	33	27	-	26,75
1998	27	21	32	-	28	27,00
2000	28	20	34	-	-	27,33
2002	23	14	25	-	25	21,75
2004	24	18	32	-	30	26,00
2006	27	22	36	-	43	32,00
2008	32	21	28	31	44	31,20
2010	34	23	32	35	45	33,80
2011	32	22	29	31	40	30,80

Fuente: Latinobarómetro 1996-2011. http://www.infoamerica.org/primer/lb_2011.pdf.

* Cálculo propio.

Adicionalmente, en todos los países andinos, centroamericanos y en Brasil, la cultura indígena ha marcado el imaginario de las sociedades. Tradiciones comunitarias, con sus formas colectivas de organización, toma de decisiones y de trabajo (cabildos, "palabrerros", minga), a veces mezcladas con tradiciones medievales importadas de Europa, han persistido hasta nuestros días y han sido usadas como un modelo para el desarrollo de formas de solidaridad, gestión y trabajo comunitario más allá de las comunidades indígenas. Consideradas como arcaicas hasta los años setenta, reprimidas y marginadas por la cultura oficial dominante, hoy (re)aparecen y se valoran de manera más positiva. Sin embargo, las poblaciones indígenas y negras siguen siendo ampliamente excluidas socialmente.

Estos elementos, junto con las prácticas de clientelismo, nepotismo y corrupción, hacen que las instituciones públicas latinoamericanas y la clase política en general solo dispongan de una precaria legitimidad y una baja confianza popular (ver Tabla 1). A su vez, se ha desarrollado en muchas partes una práctica relativamente común de autoorganización de las comunidades locales, especialmente en las áreas donde las poblaciones están marginadas. De

Mediante una variedad de caminos, sin olvidar el papel de los movimientos sociales, la participación se ha convertido en un imperativo legítimo en América Latina.

allí la necesidad que tienen los poderes públicos de buscar otras formas de legitimación y la relativa facilidad para llevar a cabo cambios institucionales, debido a su escasa influencia en la sociedad real. La idea de la promoción de la participación ciudadana es así muy popular en los gobiernos para intentar legitimar mejor sus acciones y reformas, y a su vez, encontrar un eco favorable en una población generalmente excluida de las instituciones y de los procesos de toma de decisiones. El éxito y la popularidad de esta idea se debe también, probablemente, a su ambigüedad (Edelman, 1991): el tema de la participación puede ser entendido de diversas maneras y puede ser usado como una bandera por muchos actores con distintas intenciones.

La difusión de la idea de participación en la normatividad al final del siglo XX

A partir de los años 80 del siglo pasado, con la finalización del período de las dictaduras militares y la caída del bloque soviético, se inició un proceso de democratización que coincidió con la crisis de la deuda, la cual obligó a los países latinoamericanos a adoptar las políticas neoliberales del Consenso de Washington. Este conjunto de elementos ha significado importantes reformas o cambios constitucionales, institucionales y administrativos. En particular, la participación ciudadana en América Latina se institucionalizó (Hevia, 2011), al menos por las siguientes vías: las políticas neoliberales, los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), la economía constitucional, la descentralización, el presupuesto participativo, las organizaciones internacionales como la OIT y la Convención 169 sobre los pueblos indígenas y tribales, e incluso, a través de las orientaciones realizadas por un organismo público internacional de carácter intergubernamental como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Así, mediante una variedad de caminos, sin olvidar el papel de los movimientos sociales, la participación se ha convertido en un imperativo legítimo en América Latina.

La introducción de las reformas neoliberales se llevó a cabo como parte de una economía constitucional que abogaba por la necesidad de constitucionalizar cambios de orientación en las políticas económicas para garantizar mejor su estabilidad jurídica y poner fin a décadas de dirigismo estatal en la economía (Buchanan, 1980). A su vez, se trataba de fortalecer el carácter democrático de las

instituciones en un contexto todavía signado por las dictaduras militares recientes. En primer lugar, claramente orientada hacia la derecha (México, Colombia y Perú), esta práctica de "constitucionalización" de las políticas también será utilizada por los regímenes más orientados hacia la izquierda (Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia). En este sentido, Brasil cambió su Constitución en 1988, Colombia en 1991, Ecuador en 1998 y nuevamente en 2008, Perú en 1993, Venezuela en 1999, y luego Bolivia en 2009. Estas reformas han introducido con gran generosidad la participación en su articulado. La palabra participación y sus derivados (participar, participativo) aparecen 71 veces en la Constitución colombiana, 56 veces en la Constitución venezolana y 147 veces en la del Ecuador. En el conjunto de estos países, el Perú aparece como el pariente pobre en materia de participación: el concepto solo aparece 25 veces. Es cierto que se trata de la Constitución que estableció Fujimori en 1993. Perú es, sin duda, el caso en el cual se ha avanzado menos en la formalización de las prácticas de participación distintas a las elecciones. Por lo general, la democracia participativa es vista como un *complemento* a la democracia representativa y se concibe frecuentemente como un llamado directo al pueblo a través de mecanismos como el referéndum, la iniciativa o la consulta.

Sin embargo, más allá de la proliferación numérica de la participación en los textos constitucionales, otros elementos indican un avance consecuente de la participación en distintos escenarios y, de forma más sorprendente, en las prácticas político-administrativas. Así, es común que se incluya en la normatividad de estos países, como está expresado en el artículo 85 de la Constitución de Ecuador, que la participación también se debe ejercer en las áreas de "la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento a las políticas públicas y servicios públicos". Por lo tanto, más allá de los tradicionales mecanismos de democracia directa que se expresan generalmente por un sí o un no en un voto o en la elección de un representante, cada vez es más aceptado que los mecanismos de participación deben ser implementados a lo largo de todo el proceso político-administrativo, y no solo en el marco de procesos políticos de consulta o de decisión. Se trata entonces de "democratizar" la administración.

Este enfoque participativo ha sido también legitimado por la adopción del "código" *neomanagerial* de la llamada Nueva Gestión Pública o *New Public Management*, que insiste en la transparencia y la participación de los ciudadanos-clientes en la formación y en la

toma de decisiones políticas y administrativas como contrapeso a la lógica de mercado en la concepción de las políticas, a la privatización, a la reducción de las burocracias públicas y a la externalización de las funciones públicas (ver Lane, 2000; Barzelay, 2003). Estas prácticas administrativas, establecidas en el marco de las políticas neoliberales propugnadas en los años 80 (el Consenso de Washington), fueron "vendidas" en los años 90 como parte del "combo" para la modernización y la democratización de los regímenes políticos en América Latina por las vías institucionales y constitucionales. Los otros elementos del "combo" eran la reducción del gasto público, la privatización de los servicios públicos y la descentralización.

Por otra vía, la participación también ha ganado su reconocimiento como resultado de la invención, en 1989, del ya famoso "presupuesto participativo" en Porto Alegre (Brasil), además de las Conferencias y Consejos gestores de políticas públicas, también en Brasil. Modalidades que permitieron, mediante la participación de ciudadanos y organizaciones sociales en instancias deliberativas sobre políticas públicas, un cambio o por lo menos un mayor equilibrio en las prioridades presupuestales para favorecer a los más pobres a nivel local y avanzar hacia una política social universalista. Estas herramientas de gestión -en particular el presupuesto participativo- fueron luego retomadas, validadas y difundidas por el Banco Mundial, entre otras agencias, como una de las "buenas prácticas". Hoy en día, este modelo de participación ciudadana para la priorización del gasto está muy difundido, con diversos grados de éxito y de sinceridad, en la gestión local de la mayoría de los países de América Latina (ver, por ejemplo, Bloj, 2009), e incluso se difunde en Europa (Sintomer, 2005). Ecuador ha hecho de éste un principio constitucional obligatorio para todos los niveles políticos y administrativos del Estado (artículo 100 de la Constitución de 2008).

Por su parte, las organizaciones internacionales, especialmente la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través del reconocimiento de la *consulta previa* como un derecho fundamental de las minorías étnicas (Convención Internacional N° 169 de la OIT de 1989, ratificada por la mayor parte de los países de América Latina²), ha implicado para los Estados la obligación de establecer mecanismos específicos para garantizar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan. Posteriormente, las Naciones Unidas aprobaron también, mediante una resolución del

13 de septiembre de 2007, una Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que exige el consentimiento fundamentado previo a cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectarlos (artículo 19).

Por último, otra fuente de legitimidad de la participación ciudadana en la gestión pública proviene de un organismo internacional de carácter intergubernamental, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Originalmente creado para orientar y promover el papel del Estado como motor del desarrollo, el abandono de las políticas llamadas cepalinas (promovidas por la CEPAL) y de su estrategia de sustitución de importaciones con el auge de las políticas neoliberales en la década de los 80, obligará a la institución a replantearse. En 1998 publicará un documento titulado *"Una nueva gestión pública para América Latina"* (CLAD, 1998) que intentará una síntesis entre el modelo de gestión burocrática y el de la nueva gestión pública, en el cual se asume la defensa del papel del Estado en América Latina y la validez del modelo burocrático (la administración weberiana) en los sectores estratégicos y en la alta administración. Por su lado, en el marco de la NGP, es particularmente valorado por el CLAD (1998: 17) el papel de la ciudadanía en el control social de los servicios públicos y la participación en la gestión de los mismos. El CLAD subraya que, en el contexto de la creación de un "Estado-red" en reemplazo del Estado como motor de desarrollo, la ciudadanía debe desempeñar un papel activo en la organización de la acción colectiva y participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas (CLAD, 1998: 19). Para el CLAD, entonces, no es el fin de la burocracia, sino su transformación en una "nueva burocracia" (CLAD, 1998: 21), integrada por funcionarios más independientes y responsables, más capacitados y mejor pagados. Además, con la creación del concepto de "espacio público no estatal" se incrementarían las formas de participación popular en las áreas de evaluación y control de los servicios públicos, que contribuirían al propósito general de la necesaria consolidación de la democracia (CLAD, 1998: 22). Con el paso de los años y de los documentos, el CLAD legitimará y reforzará aún más la participación ciudadana en la administración pública.

En 2009, los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica aprueban la *"Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública"* elaborada por el CLAD (2009). Esta Carta desarrolla

un marco para el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública. El objetivo es establecer mecanismos complementarios a los previstos por la "representación política en el Estado". Esto es, precisamente, reforzar la democracia participativa. La Carta afirma que la participación tiene que ejercerse desde la construcción social de las políticas públicas y ponerse en práctica en todas las fases de las políticas públicas por medios orgánicos o procedimentales institucionalizados que permitan "cambiar el equilibrio de poder a favor de aquellos que están insuficientemente representados en los circuitos de toma de decisiones" (CLAD, 2009: 7). Con esto, los gobiernos deben, entre otras cosas, generar y apoyar espacios de interlocución, de deliberación y de comunicación, promover el presupuesto participativo, institucionalizar la planificación participativa y deliberativa en la toma de decisiones, y de consulta previa para garantizar la participación de los pueblos indígenas en las medidas que los afectan.

Por último, en 2010, el CLAD publicó un nuevo documento doctrinal, en sustitución del de 1998, titulado *Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*, que valora la participación en el proceso de democratización de la administración pública. En este texto se considera que durante el siglo XX, el patrimonialismo, en particular expresado en la captura del Estado por las empresas privadas, y el formalismo burocrático hicieron difícil la "republicanización" del Estado y la profesionalización de la administración pública en América Latina (CLAD, 2010: 4-5). De acuerdo con el CLAD, a partir de los años 80 se inició un proceso de reforma administrativa y en la década del 90 se creó un programa en cinco áreas específicas: la democratización de la administración pública, la profesionalización del servicio público, la nueva tecnología para la gestión (*e-government*), la gestión por resultados orientados hacia el desarrollo, y los mecanismos de gobernanza. Refiriéndose a la cuestión de la democratización de la administración pública, el CLAD (2010: 8) considera que el camino correcto es el de crear formas institucionales para la participación ciudadana. Se trata de encontrar una "combinación" entre las dos formas de la democracia: representativa y participativa, ya que, según el CLAD, éstas se reforzarían mutuamente. El objetivo de la democratización es actuar de tal manera que sea posible "configurar una esfera pública transparente y participativa, que proporcionará los elementos necesarios para que *todos* (cursiva nuestra) puedan tener acceso a las decisiones o influir en ellas hasta cierto punto" (CLAD, 2010: 22).

El enfoque participativo en la formulación de la política pública se ha convertido en un *modus operandi*, no solo políticamente legítimo, sino también validado jurídica y administrativamente.

En conclusión, en el transcurso de dos décadas el tema de la participación ha llegado a ser un auténtico imperativo en varios ámbitos de la vida política e institucional. El enfoque participativo en la formulación de la política pública se ha convertido en un *modus operandi*, no solo políticamente legítimo, sino también validado jurídica y administrativamente. Además, el imperativo participativo es retomado por las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sociales en busca de reconocimiento político y administrativo, por agencias privadas y públicas de cooperación, y por los organismos multilaterales de financiación. Así, de acuerdo a las condiciones locales, se ha desarrollado una serie de experimentos e innovaciones sociales e institucionales, aunque no siempre con una continuidad institucional, ya que depende en gran medida del gobierno de turno. Sin embargo, estos experimentos han reforzado la legitimidad de la participación ciudadana en el trabajo y en las decisiones de la administración pública. Nuevas instancias se han creado, en particular en el ámbito local, a veces para institucionalizar la participación, organizar o promover procesos de participación ciudadana.

Del gobierno estatal a la gobernanza post-estatal

En el contexto caracterizado anteriormente es posible leer la evolución de la concepción del gobierno durante estas últimas décadas. De acuerdo con Aguilar (2006: 120), la manera de administrar los problemas de la sociedad pasó, en parte también bajo la influencia de una disciplina como el análisis de políticas públicas en los años 70 y 80, del agenciamiento administrativo a las políticas y programas públicos, y luego, en los 90, debido a los resultados ambiguos de la evaluación de estos, se llegó a cuestionar la técnica burocrática tradicional (división jerárquica, funcional, reglamentaciones, operaciones exclusivas, etc.), desplazando así la atención hacia los instrumentos político-administrativos. A la postre, las ideas mismas de jerarquía y burocracia, por lo menos en sus concepciones tradicionales, entraron a ser cuestionadas. De este modo se encontró allanado el camino para el desarrollo de una lógica alternativa al modelo burocrático: una lógica de red. Esta perspectiva implica una mayor participación de los actores no estatales en los procesos políticos y administrativos, volviéndose borrosas las tradicionales distinciones entre sector público y privado. Esta situación se debe también al hecho de que los conocimientos técnicos y científicos necesarios

para una acción gubernamental efectiva se volvieron cada vez más importantes. Ello obligó al Estado y a su burocracia a reconocer sus limitadas capacidades para tomar decisiones en dominios cada vez más amplios, como lo señalan Sabatier y Jenkins-Smith a través de su modelo de *Advocacy Coalitions* para explicar los cambios de políticas³. El Estado ya no es capaz de disponer de los conocimientos necesarios para ejercer su poder de forma autoritaria y solitaria, ya que estos saberes se encuentran diseminados en una multitud de actores políticos, sociales y económicos (universidades, organizaciones no gubernamentales e institutos de investigación privados y públicos, empresas privadas, etc.). Se pasó así de la idea de un gobierno visto como situado en la cima de una pirámide de tipo burocrática, a la de una necesaria gobernanza, cuya imagen es la de una red interconectada sin verdadera cima, donde cada actor aporta algo de sus capacidades y saberes para lograr un objetivo de interés común o público. Con esta configuración reticular, el desafío para las instancias de gobierno ya no es tanto la tradicional capacidad de "comando y control", sino la capacidad de orientación y coordinación de diversos actores para la acción pública.

La metáfora de la administración ya no es la de un mecanismo de relojería o de una gran fábrica perfectamente coordinada en sus actividades⁴, sino más bien la de un equipo de fútbol dirigido por un capitán (el Estado) capaz de integrar al conjunto de los jugadores en una visión y en unas acciones colectivas (Roth, 2007b). En este contexto, la participación se vuelve entonces como una condición *sine qua non* de efectividad y de legitimidad para la toma de decisiones y la realización de las acciones públicas. A partir del análisis de las dinámicas regionales, un autor como Messner (citado por Aguilar, 2006: 122-123) constata que el desarrollo de una región depende actualmente de la capacidad de construir una nueva estructura social organizada e integrada en red, lo que constituye para él una forma de gobernanza que califica de "post-estatal", ya que es ajena a la lógica anterior del comando y control con un Estado omnipotente.

Este modo de gobernanza, basado en la figura de red, ofrece así una nueva perspectiva para que los gobernados se relacionen con el Estado. Este último es considerado solamente como uno de los actores, entre otros, de la nueva gobernanza. Los imperativos de la gobernanza post-estatal y de la participación impulsan así la construcción de nuevos dispositivos de acción pública alternativos a los correspondientes a la gobernanza estatal. El reconocimiento de la

En la nueva concepción, el Estado debe abandonar su posición de decisor soberano, sustentada en una concepción de autoridad jerárquica: pasar de la gobernanza estatal piramidal a la gobernanza post-estatal reticular.

diseminación de los conocimientos, técnicos en particular, en el conjunto de la sociedad genera una aspiración a la participación en la toma de decisión pública, propiciando así su democratización. En otros términos, el modelo de la república parlamentaria tradicional, que instaaura una clase política especializada y separada de la sociedad, debe ser replanteado, debido a que el enfoque participativo tiende a romper las reglas que instituyeron y legitimaron la separación entre políticos profesionales y ciudadanos, entre expertos y profanos. En esta nueva concepción, el Estado debe abandonar su posición de decisor soberano, sustentada en una concepción de autoridad jerárquica: pasar de la gobernanza estatal piramidal a la gobernanza post-estatal reticular. Una decisión legítima debe transitar por un proceso de participación y de deliberación que incluye a los diferentes actores sociales involucrados o afectados por ella. De lo contrario, el actor Estado es percibido como autoritario y su decisión como ilegítima, suscitando, como ya lo muestran numerosos ejemplos, una importante reprobación social⁵. El Estado y su administración deben democratizarse y abrir espacios a la ciudadanía para fomentar y organizar la deliberación pública en escenarios más abiertos que el escenario parlamentario. Este enfoque deliberativo implica definir entonces procedimientos político-administrativos nuevos que den mayor importancia a la participación directa de la ciudadanía, en lugar o en complemento de la sola experticia y autoridad de los poderes ejecutivos y legislativos y de sus asesores.

De este modo, uno de los retos de una gobernanza post-estatal, además de abrir nuevos espacios y canales de participación y de deliberación, consiste en garantizar para esta nueva ciudadanía emergente una cierta equidad de recursos argumentativos. Esto se puede hacer mediante el apoyo institucional (recursos financieros, de experticia, de tiempo, etc.) a las partes involucradas más débiles en una deliberación para que puedan desarrollar sus argumentos en condiciones de equidad de recursos en relación con los otros actores. Es el principio general ya mencionado de la consulta previa, según el Convenio 169 de la OIT. El ejemplo paradigmático y pionero sigue siendo sin duda el caso de la famosa comisión Berger en Canadá (Berger, 1977; Torgerson, 1986) que, por vez primera, tomó muy en serio la palabra y los valores ancestrales de los pueblos indígenas frente a la lógica dominante del desarrollo capitalista industrial. Así, y radicalizando la propuesta participativa, ello implica favorecer una mayor igualdad en la participación de una ciudadanía ahora

Durante siglos de vida política, diferentes sociedades consideraron que el medio más democrático para designar a sus gobernantes o personas a diversos cargos de responsabilidad era el *sorteo*.

reconocida como diversa y también más y mejor educada e informada⁶. Los analistas de políticas públicas pueden, en este nuevo contexto, contribuir de manera importante tanto a la ilustración de la ciudadanía mediante el análisis de y en los procesos de políticas (Lasswell, 1992) como a la construcción y conducción de los escenarios para la deliberación pública (Fischer, 2003 y 2009; Roe, 2006). De allí la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos institucionales para permitir la inclusión en la deliberación pública de los diversos grupos de población involucrados o interesados. Estos instrumentos deben tender a hacer desaparecer las asimetrías de poder, originadas por la posición burocrática y por los recursos económicos en particular, entre los diferentes actores sociales. El Estado, en esta gobernanza post-estatal, se convierte entonces más en un proveedor de condiciones y de medios para la deliberación democrática que en un proveedor de soluciones elaboradas e impuestas por las élites políticas, burocráticas y tecnocráticas.

En consecuencia, eso significa recorrer el camino de la república hacia la democracia, de la participación censitaria encubierta o meritocrática, promovida por el modelo republicano representativo, a la participación popular igualitaria y democrática. Bourdieu (2000: 99), en una conferencia dada en 1983, ya señalaba que la última revolución política que queda por hacer es la revolución en contra de la clericalidad política y en contra de la usurpación que está potencialmente inscrita en la delegación. Esta crítica a la profesionalización y a la delegación de la política desde una postura democrática permite entonces reflexionar sobre la suerte de un dispositivo que se consideraba como uno de los más democráticos antes de la instauración hegemónica del Estado republicano y de su ideología meritocrática: el sorteo.

El retorno del sorteo como dispositivo de democratización de la sociedad y del Estado

Durante siglos de vida política, diferentes sociedades consideraron que el medio más democrático para designar a sus gobernantes o personas a diversos cargos de responsabilidad era el *sorteo*. Como lo recuerda Sintomer (2010), ese mecanismo de designación de los gobernantes se instauró en particular en Atenas, como una medida para resolver la crisis política que atravesaba la ciudad. El mecanismo perduró casi un siglo, desde 508 a. C. hasta 411 a. C. El mismo Aristóteles consideraba que la atribución de las magistraturas

mediante sorteo era democrática, y que era oligárquica si lo era mediante elección; también notaba que el sorteo tenía un efecto democratizador en cualquier organización (Aristote, 1990: 1294-b). De forma menos conocida, aunque más próxima a nuestra época, el sorteo fue utilizado también durante varias décadas, e incluso siglos, en las ciudades-Estados de la península italiana del Medioevo y del Renacimiento (siglos XIII al XV) como Bolonia, Novare, Vincenza, Pisa, Florencia y Venecia. Fue especialmente usado, y de una forma muy sofisticada⁷ combinando elecciones y sorteos, en las ciudades de Florencia -donde se utilizó para poner fin a la dominación clientelista de los Médicis y como un mecanismo de resolución de los conflictos y de repartición del poder- y de Venecia, en donde miles de ciudadanos eran elegibles mediante sorteo a diferentes cargos públicos (Sintomer, 2010: 54-79). Asimismo, fue de uso común en los cantones suizos hasta principios del siglo XIX y más esporádicamente en ciudades germánicas (Rambert, 1889: 225-277; Chollet, 2012: 5).

El mundo hispánico no fue ajeno a esta práctica. El uso del sorteo -conocido bajo el nombre de insaculación⁸- para la designación de responsables políticos y administrativos fue muy difundido, en particular en la Corona de Aragón, la cual había importado dicha técnica de la península italiana. También, aunque de forma menos sistemática y duradera, se usó en los territorios gobernados por la Corona de Castilla y para la designación de los representantes de las ciudades a las Cortes de Castilla. En los territorios pertenecientes a la Corona de Aragón, la designación mediante sorteo de las autoridades locales fue introducida por el monarca Alfonso V en 1427, primeramente en Xátiva (Valencia). El uso de estas técnicas de sorteo fue motivado por el deseo de frenar el nepotismo y limitar la concentración del poder político en muy pocas familias. Sirvió también para apaciguar los conflictos, que solían ocurrir tras las elecciones por el anterior sistema de cooptación, y para frenar la corrupción de las élites políticas locales (Sintomer, 2010: 98). El sorteo, con su característica de repartición aleatoria e igualitaria, apareció como un mecanismo adecuado para resolver estas situaciones generadoras de desconfianza y tensiones políticas. Desde Valencia, el sistema de la insaculación se extendió rápidamente a todos los territorios aragoneses. Se practicó hasta el año 1716, cuando fue abolido, después de casi tres siglos de uso regular, por los decretos conocidos como de la Nueva Planta (cuatro decretos en 1707, 1711 y 1716) (Sintomer, 2010: 79-90). Estos decretos fueron promulgados por el Borbón Felipe V

-nieto del francés Luis XIV- luego de ganar la batalla por la sucesión entre la Casa de Austria y los Borbones. Para los aragoneses, quienes se habían opuesto a los Borbones, estos decretos significaron la anulación de los fueros y libertades de los municipios aragoneses y, por lo tanto, de la insaculación. Socialmente, la supresión del sorteo implicó, por una parte, la "oligarquización del gobierno local" debido a la introducción "de la figura del corregidor, delegado del poder regio, que pasaba a presidir el principal órgano de gobierno municipal (...) y la sustitución de los consejeros y jurados, y otros magistrados que desempeñaban sus cargos durante períodos anuales, por los regidores vitalicios, que recibían sus nombramientos directamente del rey, y que podían proceder ya sin ningún inconveniente del estamento noble" (Ladero y Diago, 2009: 19). Por otra parte, los decretos impusieron también una centralización institucional, unificando las Coronas de Castilla y de Aragón, así como la obligación del uso del idioma castellano, siguiendo en eso el modelo de la monarquía absolutista francesa⁹ (Ladero y Diago, 2009; Sintomer, 2010). Una concepción nueva de Estado se iba imponiendo tal como en las otras regiones europeas: la de un Estado jerárquico, centralizador y homogeneizador.

Por las mismas razones ya mencionadas, la Corona española también había introducido la insaculación en los cabildos americanos. La designación para los oficios públicos debía hacerse "por voto y suerte". De modo que la técnica fue utilizada para designar, o desempatar una elección en caso de una igualdad de votos, a los alcaldes y otros cargos públicos en las últimas décadas del siglo XVI. A pesar de que su uso fue de corta duración debido a la posterior venta de oficios, existen evidencias de esto en las actas de los cabildos americanos, como se muestra a continuación para la ciudad de Quito (Archivo Municipal, 1934: 122-123): "*el dicho Señor Oidor mandó que se echen en un cántaro dos suertes de Diego Calderón una e otra de Francisco Flores y que un muchacho saque de allí la una y aquella que saliere sea de los dos, el úno por el Alcalde (...). El Señor Oidor mandó lo mandado e que así se cumpla como lo tiene proveído, e se hizo y se echó en una botija de barro nueva, dos cédulas que en cada una de ellas dice: en la una Diego Calderón y en la otra Francisco Flores Bastidas, y con ellas se echaron otras cuatro cédulas blancas todas iguales; y habiéndose revuelto en la olla e vasija todas por un niño llamado Jerónimo que parece ser de hasta seis años, metió la mano en presencia de todos estos señores y sacó el dicho*

La desaparición completa del sorteo en los asuntos políticos entre finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX constituye aún un enigma histórico. Coincidió con el triunfo de una concepción meritocrática de la República que consideraba necesaria la conformación de una élite política especializada o profesional.

niño dos cédulas en blanco, y luego sacó otra escripta y en ella el nombre del dicho Diego Calderón; e así se vido por todos estos señores y se mandó llamar al dicho Ruy Díez e Diego Calderón para que aceten los cargos de tales Alcaldes este presente año".

Asimismo, en la ciudad de Ibarra (Ecuador), hacia el final del siglo XVI, los cabildantes elegían a su alcalde el día primero de enero de cada año en dos fases: primero mediante un voto, y luego, conocidos los resultados, se sorteaba el cargo entre los dos candidatos que habían obtenido mayor votación (Municipio de Ibarra, 2000).

Obviamente, en el contexto de la época, el sistema insaculatorio hispánico restringía a las familias prestantes y de "bien" (es decir españolas en América) la ocupación de un cargo público. En este sentido, mediante el establecimiento de criterios para formar parte de los insaculados, el sorteo tuvo, tanto en las ciudades-Estados italianas como en la península hispánica y en América, un carácter más o menos restringido o de democracia censitaria: se trataba, en el marco de una sociedad feudal, de conservar el poder político en manos de las familias respetables o de notables, pero garantizando una cierta igualdad en las posibilidades de acceso a los oficios públicos entre ellas. Así, según las circunstancias y lugares, los criterios establecidos para hacer parte de los insaculados -es decir de los potenciales elegidos por la suerte- tenían un efecto incluyente o excluyente: fueron miles en Grecia y en Venecia, pero solamente unas decenas las personas elegibles en las ciudades de la península hispánica y en las del continente americano bajo dominación española.

La desaparición completa del sorteo en los asuntos políticos entre finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX constituye aún un enigma histórico (Sintomer, 2010). Coincidió con el triunfo, hasta hoy en día, de una concepción meritocrática de la República que consideraba necesaria la conformación de una élite política especializada o profesional (el gobierno de los "mejores") distinta al pueblo. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, señalaba, en su artículo 6, que los ciudadanos podían acceder a todas las dignidades, puestos y empleos públicos según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos (Sintomer, 2010: 100). Como lo nota irónicamente Bourdieu (2000: 106-107), las nuevas virtudes reconocidas como imprescindibles para gobernar correspondían "casualmente" a las que poseían los herederos de las mismas familias prestantes de antaño: la *vera*

nobilitas (la sabiduría y la ciencia), es decir, la educación que permite disponer de un saber y que se acompaña frecuentemente de la disponibilidad de tiempo, facilitada por la comodidad económica, para ocuparse de los asuntos públicos¹⁰. La libertad de los modernos consistía precisamente, según la filosofía liberal de Benjamin Constant (1819), en la posibilidad para los ciudadanos de elegir sus representantes políticos para que, de esta manera, los primeros puedan ocuparse de sus asuntos privados y obviar la necesidad de involucrarse cotidianamente en los asuntos públicos; estos últimos siendo confiados a representantes, periódicamente reconfirmados (o no) mediante el proceso electoral¹¹. Así, reforzada por la noción nueva de división del trabajo importada de la economía política, se impuso rápidamente la idea de una necesaria especialización y profesionalización de la función política. Progresivamente se constituyó de esta forma una élite u oligarquía política que trabajará desde entonces para lograr su reproducción mediante el sistema político representativo. Este último permite a los elegidos controlar, de un lado, la formación de la ley, y del otro, alejar al pueblo del ejercicio directo del gobierno. Como lo subraya Sintomer (2010: 100), el triunfo moderno del gobierno representativo significó la victoria *a posteriori* de las tendencias políticas y filosóficas elitistas de la Antigüedad y del Renacimiento.

Históricamente, la tradición del sorteo se ha mantenido en muchos países en casos como la conformación de los jurados de tribunales (jurados populares), la repartición de los casos entre jueces en los tribunales y cortes, y la selección de los conscriptos para los ejércitos. En México, como en muchas otras partes, se utiliza la insaculación o el sorteo para escoger los jurados electorales a partir del registro de electores. Pero ha desaparecido del ámbito político, reemplazado por el voto, progresivamente universal. Sin embargo, a inicios del siglo XXI, las instituciones de la democracia representativa (partidos, parlamentos, administración pública, gobierno, poder judicial, etc.) parecen seriamente afectadas por una nueva crisis de confianza (ver Tabla 1). La disminución constante de la participación electoral, los numerosos escándalos de corrupción, las denuncias frecuentes de clientelismo, de favoritismo y de nepotismo tampoco ayudan a que la democracia representativa recobre legitimidad. De allí que el uso del sorteo, con su cualidad de imparcialidad, empieza a ser percibido nuevamente como un mecanismo pertinente para la selección de personas y la distribución de ciertos bienes. A esta cualidad se le agregan otras: favorece el autogobierno de las personas y, por el hecho de garantizar la igualdad de po-

El uso del sorteo, con su cualidad de imparcialidad, empieza a ser percibido nuevamente como un mecanismo pertinente para la selección de personas y la distribución de ciertos bienes. A esta cualidad se le agregan que favorece el autogobierno de las personas y que puede tener un rol antioligárquico.

sibilidades (Sintomer, 2010: 91), puede tener un rol antioligárquico (Dowlen, 2011: 142); y también facilita la rotación y renovación del personal político. Por su mecanismo aleatorio e imparcial, imposibilita la compra de votos, la presión o la corrupción de los electores. También limita o anula la necesidad de las campañas electorales (Delannoi, 2011). Aunque poco frecuentes, los experimentos e iniciativas que incluyen el sorteo para la designación de los ocupantes de distintos cargos y funciones, así como experiencias de distribución de bienes, tienden a aumentar¹².

En materia de democratización de la administración pública, desde el ámbito de la formación de las políticas públicas, el sorteo ha hecho su reaparición en algunas experiencias participativas como las de los "jurados ciudadanos", las "conferencias de consenso" y los "sondeos deliberativos" a partir de los años 70-80 del siglo pasado. En estos dispositivos, unos participantes son ciudadanos candidatos seleccionados por sorteo (unos 15 a 30 en las conferencias de consenso), convocados por las autoridades para debatir con expertos sobre temas de interés público (Fishkin, 2001; Fischer, 2009). Estas experiencias participativas con ciudadanos y ciudadanas seleccionados aleatoriamente, a veces con base en muestras estadísticas representativas de los grupos sociales para garantizar mejor la representatividad de la diversidad¹³, han permitido la realización de informes ciudadanos sobre proyectos de políticas públicas tanto en Alemania como en los Estados Unidos y otros países. En los años 1980, Dinamarca institucionalizó las "Conferencias de consenso" como una práctica habitual para deliberar sobre ciertos problemas de la sociedad con grupos de ciudadanos escogidos de manera aleatoria a partir del censo electoral. Varios países europeos (Francia, Suiza, España, Italia, entre otros) organizaron experiencias similares en las décadas de los 90 y 2000 (Sintomer, 2010; Fischer, 2009). Estos informes, aunque no existía ninguna obligación legal, lograron frecuentemente influir en el contenido de las decisiones públicas.

Sin embargo, en América Latina, en medio de las numerosas experiencias y modalidades de "participación ciudadana" (presupuesto participativo, Consejos de Políticas de Brasil, etc.), las cuales, como lo señala Cunill (2012) en su balance de lo público en los últimos treinta años, no están exentas de ciertas dificultades en materia de efectividad, representatividad social, asimetría de información y *accountability*, la idea del uso del sorteo en política avanza aún muy lenta y marginalmente. Al respecto se puede destacar la Constitución ecuatoriana vigente desde 2008. Esta prevé el uso del sorteo

público para conformar, a partir de una lista de candidatos que cumplan con ciertos requisitos, comisiones ciudadanas integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control. Estas comisiones ciudadanas tienen como función, en paridad con otros representantes del Estado, "designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado" (artículos 208 y 209). En Brasil, ocasionalmente los delegados a los Consejos gestores de políticas públicas se distribuyen en los diferentes grupos de trabajo mediante sorteo (Ramos ...[et al], 2012: 13). Mientras que en Europa es frecuente que los delegados de la sociedad civil en los procesos de presupuestos participativos sean designados por sorteo (Comisión Europea, 2005: 15).

Conclusión

En el contexto de la transformación de la gobernanza y de las aspiraciones a mayor participación y democracia en los asuntos públicos, y frente a las frecuentes prácticas clientelares, de corrupción y de nepotismo, un dispositivo como el sorteo podría ser adecuado. Usado de forma razonable, por ejemplo combinado con procesos electorales y requisitos académicos y profesionales, el sorteo podría ser un instrumento adecuado para establecer mayor confianza en los procesos de designación a los distintos cargos y funciones públicos y, asimismo, reforzar el movimiento hacia una mayor igualdad real entre los ciudadanos. De igual manera, el establecimiento de dispositivos participativos claramente organizados, y eventualmente institucionalizados, como las conferencias de consenso, permitiría limitar ciertos riesgos de manipulación inherentes a los procesos de participación conducidos por las autoridades públicas. De modo que cabe reflexionar sobre las eventuales ventajas que el sorteo podría representar para la selección de personal a diferentes funciones públicas, en particular donde exista una tradición de funcionamiento colegiado como los tribunales y las universidades o en diversas comisiones creadas *ad hoc* para el análisis de ciertos problemas públicos.

Como lo analizan distintos investigadores (Fishkin, 2001; Cancio, 2009; Sintomer, 2010; Delannoi, 2011), el sorteo, usado en forma razonable, tiene la propiedad de favorecer la igualdad, la imparcialidad y la serenidad en los procesos de selección o designación de personas para ocupar cargos. Por ejemplo, en el medio universitario, este sistema de sorteo está siendo usado en algunos lugares para otorgar becas o alojamientos universitarios subsidiados, y podría

perfectamente ser extendido a la designación de autoridades administrativas como directores de departamentos, decanos, rectores, miembros de Senado, etc. A nivel de funciones, en varias universidades la designación de jurados evaluadores de proyectos de tesis o de tesis se distribuye aleatoriamente mediante el sorteo entre las personas consideradas competentes en el tema, de la misma manera que se distribuyen los expedientes jurídicos entre los jueces de un tribunal (Sintomer, 2010). En el caso de las instituciones académicas y jurídicas, el hecho de considerar a sus colegas como pares y que sea habitual tomar decisiones en comisiones o consejos (funcionamiento más "horizontal" que "vertical", más "gobernanza" que "gobierno") debería facilitar la aceptabilidad del sorteo. Y nada impide extender el dispositivo a asuntos políticos. Así, en un contexto de gobernanza post-estatal podría ser un mecanismo de asignación de diversas funciones políticas y administrativas.

El sorteo puede ser utilizado en combinación con otros procedimientos. Por ejemplo, a través del establecimiento de criterios formales (formación, experiencia, etc.) para seleccionar un cierto número de candidatos en una comunidad, y luego, en igualdad de condiciones ante el mecanismo aleatorio, sortear a la persona que ocupará el cargo. También se puede combinar con un sistema de votos en donde se elige un cierto número de candidatos y, luego, se sortea el cargo entre los electos. O, a la inversa, sortear la composición de una comisión y luego ésta elige un candidato al cargo a ocupar (caso del Ecuador, ya citado). Otra posibilidad consistiría en combinar el sorteo con el usual sistema de ternas, dejando el cargo al favorecido por el azar y la imparcialidad del sorteo.

La introducción de un sistema de esta naturaleza podría también emplearse, por ejemplo en el caso de Bogotá, en la selección de sus veinte alcaldes locales, actualmente nombrados "a dedo" por el alcalde mayor de la ciudad entre una terna establecida mediante un examen meritocrático que siempre genera suspicacia. Entonces, ¿por qué no sortear el alcalde local entre los 3, 5 o 10 mejores candidatos, en la medida que cumplan con los requisitos de competencias mínimas? También parece factible extender el mecanismo para la designación de cargos como los de Contralor, de Personero y de Veedor, y otros. Combinado con otras medidas, como mandatos más cortos y trabajo colegiado en comisión (más "gobernanza" y menos "gobierno"), el sorteo podría abrir nuevos caminos para la democratización política y administrativa.

Es decir, existe una multitud de situaciones en donde el sorteo, usado de forma razonable y pragmática, y con el establecimiento de sistemas de control adecuados, podría facilitar la adopción de una decisión o una elección en condiciones más serenas. Esta lógica de selección elimina el favoritismo y la compra de votos, hace inútil las campañas electorales permitiendo generar un efecto de despolitización de las instituciones, y evita la concentración de las tareas en las mismas personas. A su vez, amplía las posibilidades a muchas personas de ser electas, facilitando así la renovación del personal político. También aumenta la responsabilización y la participación de los miembros de una comunidad, ya que cualquiera de sus miembros podría estar llamado a, o en una situación de, asumir un cargo de responsabilidad. De este modo se limitaría también una exaltación y competición exageradas con base en las supuestas cualidades individuales excepcionales de los candidatos a cargos públicos. Actitud que resulta de una ideología meritocrática que frecuentemente legitima un espíritu de competición individual generalizada y exacerbada, en detrimento de un espíritu de solidaridad.

Centenares de años de experiencias acumuladas a lo largo y ancho de la geografía griega, latina e hispánica en particular, permiten recoger legítimamente estas prácticas para adaptarlas a las condiciones sociales y políticas contemporáneas. La generalización de la educación y las nuevas herramientas tecnológicas para la comunicación y el transporte deberían permitir el desarrollo de instituciones que superen a aquellas que fueron concebidas en una época que no conocía la luz eléctrica ni el teléfono, ni Internet ni el avión. El sorteo, adaptado a las condiciones vigentes en el siglo XXI, podría así ser un instrumento útil para una necesaria y auténtica renovación democrática post-estatal.

Asimismo, el sorteo podría combinarse con otro dispositivo que permite la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos: el derecho a la consulta previa. Previsto por la OIT para los pueblos indígenas, este mecanismo podría ser extendido al conjunto de la ciudadanía en la medida en que el reconocimiento de las particularidades sociales o culturales se amplía (por ejemplo, las minorías sexuales), en un contexto de reconocimiento del pluralismo de los valores y de la necesidad de una mayor participación política y social. Se trata de promover un derecho a la consulta previa para todos como un mecanismo complementario a los procesos de decisión de las instancias representativas o administrativas habituales.

Existe una multitud de situaciones en donde el sorteo, usado de forma razonable y pragmática, y con el establecimiento de sistemas de control adecuados, podría facilitar la adopción de una decisión o una elección en condiciones más serenas.

Pensar instituciones democráticas para el siglo XXI pasa por una redefinición de las relaciones entre gobernantes y gobernados, entre Estado, administración y ciudadanía. Teniendo como horizonte la superación de las formas y de los mecanismos institucionales imaginados en el siglo XVIII, en otro contexto, la consulta previa y el sorteo podrían ser dispositivos que pondrían tal vez a América Latina a la delantera de la experimentación participativa democrática y de la construcción de una gobernanza post-estatal.

Notas

(1) Así, Boissy d'Anglas, protagonista de la Revolución Francesa, consideraba que "tenemos que ser gobernados por los mejores, y los mejores son los más instruidos" (citado en Soboul, 1981: 94).

(2) Por ejemplo, en Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

(3) El conocido modelo de análisis de políticas *Advocacy Coalitions (ACF)* propuesto por Sabatier y Jenkins-Smith (1988 y 1993) refleja bien la evolución de la importancia creciente del conocimiento técnico y del papel de los actores no estatales en la toma de decisiones públicas a partir de los años setenta del siglo pasado.

(4) Tal como lo expresó Taylor (1911), símbolo organizacional de los tiempos modernos, con su lema "*one best way*" y con la estructura piramidal y jerárquica de organización que privilegia en su obra.

(5) Un ejemplo en este sentido podría ser el caso del reciente intento fallido de reforma de la ley de la educación superior (Ley 30 de 1992) en Colombia, en el 2011, proyecto de reforma que generó una ola sin precedentes de protesta y rechazo, primero estudiantil, luego profesoral y, finalmente, social, en parte por su pobre proceso de consulta al sector académico que se sintió excluido y maltratado por los procedimientos burocráticos usados por el Ministerio de Educación.

(6) El desarrollo de Internet facilitó también el acceso a la información.

(7) Moulin (citado en Sintomer, 2010: 56) habla de obras maestras de técnicas electorales.

(8) La insaculación corresponde a un sistema "basado en la selección previa de un número elevado de posibles candidatos para el desempeño de cada oficio, cuyos nombres eran introducidos en unas bolsas, y el posterior sorteo todos los años entre ellos para determinar la identidad de quienes habían de desempeñar los oficios" (Ladero y Diago, 2009: 14).

(9) Entre el estallido de la Revolución francesa de 1789 y la intervención de Napoleón en España en 1808, numerosas ciudades catalanes y valencianas habían reintroducido el sistema insaculatorio (Sintomer, 2010: 98).

(10) Situación que se reprodujo en los procesos de independencia y de construcción del Estado nacional en América Latina con los criollos (ver, por ejemplo Roth, 2006).

(11) "*Le système représentatif n'est autre chose qu'une organisation à l'aide de laquelle une nation se décharge sur quelques individus de ce qu'elle ne peut ou ne veut pas faire elle-même. (...) dans [la liberté antique], plus l'homme consacrait de temps et de force a l'exercice de ses droits politiques, plus il se croyait libre; dans l'espèce de liberté dont nous sommes susceptibles, plus l'exercice de nos droits politiques nous laissera de temps pour nos intérêts privés, plus la liberté nous sera précieuse*" (Constant, 1819).

(12) Se ha reportado el caso de un alcalde de Cartagena de Indias (Colombia) que distribuyó hace algunos años contratos de obras públicas de menor cuantía por sorteo. En 1991, la ciudad de Bogotá asignó por sorteo los puestos de venta en un centro comercial (El Tiempo, 5 de diciembre de 1991). Esta situación se repitió en otro caso en 2013 (El Espectador, 28 de febrero de 2013). En 1992, un concejal de Bogotá pidió al alcalde asignar por sorteo los contratos de emergencia vial (El Tiempo, 24 de octubre de 1992). La distribución de casas gratis por el gobierno del presidente Santos se hace también por sorteo (El Espectador, 11 de febrero de 2013). Varias leyes electorales (por ejemplo en España y Perú) establecen el uso del sorteo como mecanismo para desempatar candidatos que obtienen un número igual de sufragios. Finalmente, se recordará que el papa de los coptos, Tawadros II, fue escogido el 4 de noviembre de 2012 por sorteo entre tres candidatos, quienes pasaron primero por un proceso de selección y de elección (El País [España], 5 de noviembre de 2012).

(13) Lo que Sintomer (2010) denomina como una técnica de "domesticación del azar".

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), *El estudio de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Archivo Municipal (1934), *Libro de Cabildos de la ciudad de Quito, año 1573-1574*, Quito, Archivo Municipal. Vol. 6 (Acta del 1º de enero de 1574).
- Aristote (1990), *Les politiques*, Paris, Flammarion (IV, 9).
- Badie, Bertrand (1992), *L'État importé: l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard.
- Banco Mundial (2010), *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*, Washington, Banco Mundial, http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUB/SECGOV/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf, 20-08-2012.
- Barzelay, Michael (2003), *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Berger, Thomas (1977), *Northern Frontier, Northern Homeland: the Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry*, Ottawa,

- Minister of Supply and Services Canada. Vol. 1-2.
- Bloj, Cristina (2009), *El "presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 151).
- Blondiaux, Loïc y Sintomer, Yves (2002), "L'impératif délibératif", en *Politix*, Vol. 15 N° 57, pp. 17-35.
- Bourdieu, Pierre (1979), *La distinction*, Paris, Editions du Minuit.
- _____ (2000), *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon.
- Buchanan, James M. (1980), *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Madrid, Espasa.
- Cancio, Jorge (2009), "Invitación a un debate: el sorteo y las cámaras sorteadas como mejoras institucionales de la democracia", en *Revista Mientras Tanto*, N° 112, pp. 47-66.
- Chollet, A. (2012), "Tirer au sort les responsables", en *Pages de Gauche*, N° 107, p. 5, <http://www.pagesdegauche.ch>, 20-08-2012.
- CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina: documento del CLAD*, Caracas, CLAD, <http://siare.clad.org/fulltext/0032400.pdf>. Elaborado por el Consejo Científico del CLAD.
- _____ (2009), "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública", Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 17). Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio; y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre al 1° de diciembre.
- _____ (2010), "Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 50, Caracas, junio, pp. 191-226.
- Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8 y 9 de noviembre.
- Comisión Europea (2005), Participación voluntaria en la planificación, ejecución y control social del presupuesto participativo; documento base de referencia, Cayambe, Comisión Europea, mimeo.
- Constant, Benjamin (1819), De la liberté des anciens comparée à celle des modernes (discurso pronunciado en 1819), <http://www.panarchy.org/constant/liberte.1819.html>, 08-03-2013.
- Cunill Grau, Nuria (2012), "¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 52, Caracas, febrero, pp. 5-44,

- <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/052-febrero-2012/Cunill.pdf>, 10-03-2013.
- Delannoi, Gil (dir.) (2011), "Le tirage au sort: pour des choix démocratiques", en *Revue Esprit*, Nos. 8-9, août- septembre.
- Demélas, Marie-Danielle (1992), *L'invention politique: Bolivie, Équateur, Pérou au XIXe siècle*, Paris, Éditions Recherches sur les Civilisations.
- Dowlen, Oliver (2011), "Le tirage au sort en politique", en *Revue Esprit*, Nos. 8-9, août-septembre, pp. 137-143.
- Edelman, Murray (1991), *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Fischer, Frank (2003), *Reframing Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2009), *Democracy and Expertise*, Oxford, Oxford University Press.
- Fishkin, James S. (2001), "Vers une démocratie délibérative: l'expérimentation d'un idéal", en *Hermès*, N° 31, pp. 207-222.
- Hevia, Felipe (2011), "Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social", en *Revista de Estudios Sociales*, N° 39, Bogotá, pp. 95-108.
- Ladero Quesada, Miguel Á. y Diago Hernando, Máximo (2009), Les franchises, libertés et privilèges des villes espagnoles au Moyen Age. Franquezas, libertades y privilegios de las ciudades españolas en la Edad Media, <http://www.historiaurbium.org/english/Conference%202009/Ladero.pdf>, 10-03-2013.
- Lane, Jan-Erik (2000), *New Public Management*, London, Routledge.
- Lasswell, Harold D. (1992), "La orientación hacia las políticas", en *El estudio de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas, octubre, pp. 7-22, <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>.
- Municipio de Ibarra (2000), *Libro de Cabildos de la Villa de San Miguel de Ibarra*, Quito, Fondo Padre Moreno, Centro Cultural Metropolitano de Quito.
- Politix (2002), "L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine: introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin", en *Politix*, Vol. 15 N° 57, pp. 37-55.
- Pontificia Universidad Javeriana (Colombia) y Alcaldía Mayor de Bogotá (2008), "Formulación participativa de la política distrital

- de salud para la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia en Bogotá: línea de base y propuesta de proceso", Bogotá, PUJ (Documento I).
- Rambert, Eugène (1889), *Études historiques et nationales*, Lausanne, Librairie F. Rouge.
- Ramos, Alfredo; Faria, Claudia Feres; y Jerez, Ariel (2012), "Las Conferencias Naciones en Brasil: hacia un espacio híbrido de participación y deliberación en la conformación de esferas públicas nacionales", documento presentando en el XXII World Congress of Political Science: Reordering Power, Shifting Boundaries; International Political Science Association, Madrid, 8 al 12 de julio.
- Roe, Emery (2006), *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Durham, Duke University Press.
- Roth Deubel, André-Noël (2006), "La génesis del Estado republicano en Colombia: elementos para una historia social de la administración pública", en *Cuadernos de Historia del Derecho*, N° 13, pp. 281-296.
- _____ (2007a), "Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico", en *Revista Ciencia Política*, N° 3, Bogotá, pp. 39-64.
- _____ (2007b), "Los retos del gobierno multinivel y compartido para las políticas públicas: del Estado relojero al Estado futbolista", en *Cuadernos de Administración*, Nos. 36-37, pp. 41-55.
- _____ (ed.) (2010), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, Paul (ed.) (2007), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- Sabatier Paul y Jenkins-Smith, Hank (1988), "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", en *Policy Sciences*, Vol. 21 Nos. 2-3, pp. 129-168.
- _____ (1993), *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Sintomer, Yves (2005), "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, febrero, pp. 63-92.
- _____ (2010), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, Paris, La Découverte.
- Soboul, Albert (1981), *La révolution française*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Taylor, Frederick W. (1911), *Principles of Scientific Management*, New York, Harper and Brothers.
- Torgerson, Douglas (1986), "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis", en *Policy Sciences*, Vol. 19 N° 1, pp. 33-59.