

Participación ciudadana y costos de transacción

Un balance delicado

POR

María Paz Raveau

Profesora Investigadora Faro UDD
Ph.D. en Ciencias de la Complejidad Social de
la UDD y Ph.D. en Ciencias de la Ingeniería por
la Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN

El ensayo analiza los efectos institucionales de la participación ciudadana, advirtiendo que sin diseño cuidadoso puede dificultar la cooperación y afectar la calidad de las políticas públicas.

Estimados Lectores

En tiempos donde se idealiza la participación ciudadana como el remedio universal a los males de la democracia, este ensayo de María Paz Raveau nos ofrece una advertencia necesaria y poco común: la participación también tiene costos, y no siempre mejora la calidad de las políticas públicas.

Con precisión conceptual y claridad expositiva, Raveau nos invita a mirar la participación ciudadana no solo desde sus valores normativos, sino también desde sus efectos institucionales. Basándose en la teoría de los costos de transacción y el enfoque institucionalista, la autora pregunta por las condiciones que permiten la cooperación entre actores políticos, y qué ocurre cuando la ciudadanía —difusa, fragmentada, sin liderazgo ni enforcement— se incorpora como un actor más en la toma de decisiones.

El diagnóstico es inquietante: cuando la ciudadanía ejerce poder de veto sin mecanismos institucionales que aseguren continuidad, liderazgo y responsabilidad, el resultado puede ser la parálisis, la inestabilidad o la imposibilidad de acuerdos duraderos. Por eso, sostiene Raveau, la participación ciudadana debe diseñarse con cautela, sin poner en riesgo la coherencia ni la capacidad de adaptación del sistema político.

Este ensayo no desconoce la importancia de la ciudadanía informada, ni el valor democrático de la deliberación. Pero nos recuerda que un diseño institucional serio no puede ignorar los límites de la acción colectiva ni la arquitectura de los acuerdos intertemporales.

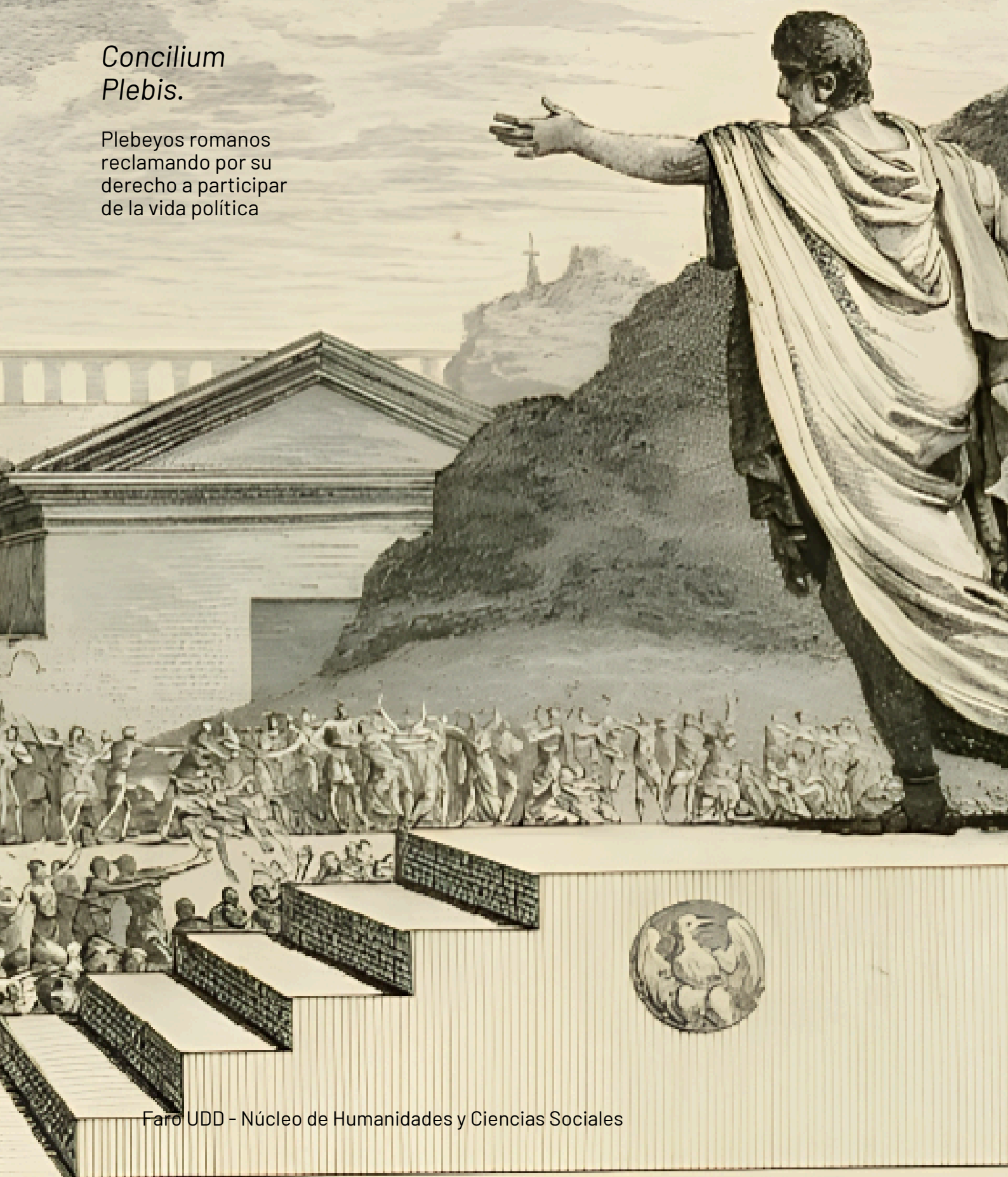
Que lo lean con atención. Porque a veces, más que abrir todas las puertas, la clave está en saber cómo —y cuándo— abrirlas.

Que lo disfruten.

Jorge Cordero
Editor de Faro en Debate

Concilium Plebis.

Plebeyos romanos
reclamando por su
derecho a participar
de la vida política



Introducción

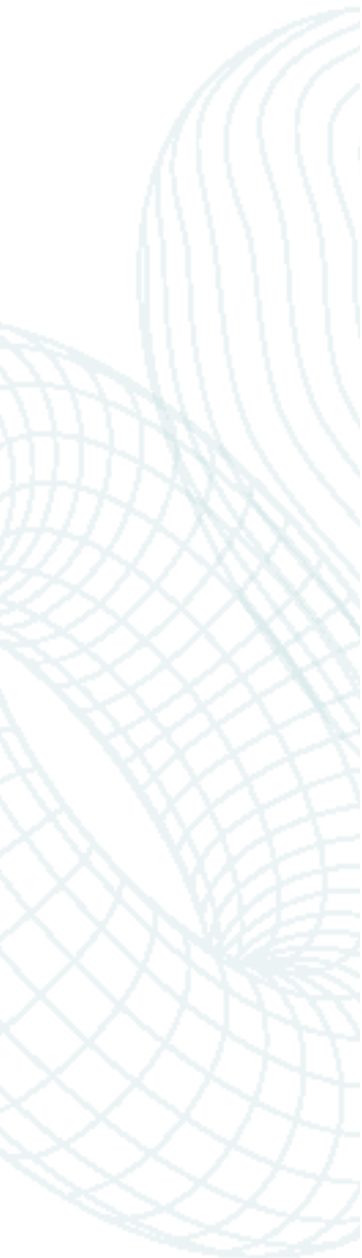
El tema de la participación ciudadana puede ser abordado desde varias aristas. Podemos analizarla desde el punto de vista de la legitimidad y del consenso, como fundamentos de la acción colectiva. Podemos estudiar a fondo los distintos mecanismos de democracia directa y democracia deliberativa, y compararlos con la democracia representativa. Podríamos también tomar una postura más pragmática, y abordar los criterios de diseño de los procesos participativos o los estándares de calidad de estos.

Si bien todos los enfoques mencionados son importantes, en esta ocasión haremos una lectura de la participación ciudadana desde un punto de vista institucional. Pensaremos en la ciudadanía como en un actor que deberá relacionarse con otros actores políticos en un marco institucional definido, y analizaremos qué efectos tendría la incorporación de este nuevo actor en las políticas resultantes.

En primer lugar revisaremos cuales son las características deseables de las políticas públicas. Asimismo, estudiaremos cómo las características de los actores que participan en la formulación de políticas, afectan la calidad de éstas. Finalmente, pasaremos a revisar algunos de los mecanismos más usados de participación ciudadana y los evaluaremos a la luz de lo antes visto.

Nuestra hipótesis es que la ciudadanía no tiene las características institucionales que favorecen la cooperación, y por ello, los mecanismos de participación deben diseñarse con cautela y usarse como un complemento a la democracia representativa. La ciudadanía como actor político añade complejidad a un sistema que ya es complejo. Encontrar un balance entre todos los actores políticos es un desafío que debe enfrentarse a la hora de abordar un diseño de participación ciudadana. En este estudio adoptamos un enfoque basado en costos de transacción, concepto que se refiere a los costos de llevar a cabo una negociación. Aunque acuñado originalmente en contextos de instituciones económicas (North, 1990), este concepto ha sido también aplicado a los procesos de formulación de políticas (Dixit, 1998).

1. De las características de las políticas públicas y los aspectos institucionales



Supongamos que una cierta cantidad de actores políticos tiene que tomar decisiones colectivas. Nos enfocaremos en la formulación de políticas públicas, por ser un tema del cual existen suficientes antecedentes en la literatura. Aunque estos procesos se llevan a cabo en el Congreso, los actores que participan pueden incluir al gobierno, partidos, legisladores, medios de comunicación, sindicatos, grupos de interés, etc. Estos actores interactúan entre ellos en un marco institucional con determinadas características: régimen político presidencial o parlamentario, un Estado centralizado o descentralizado, un sistema electoral mayoritario o proporcional. Otras características se refieren a la cantidad de partidos políticos y qué tan fuertes o débiles son (Murillo et al, 2011).

Respecto a las políticas públicas resultantes, hay múltiples aspectos de ellas que pueden servir para evaluar su calidad. Principalmente, se espera que las políticas sean estables en el tiempo, y flexibles para adaptarse a cambios exógenos o fallas en las políticas. También se quiere que las nuevas políticas sean compatibles y coherentes con políticas afines, que sean implementadas y aplicadas de forma efectiva y se orienten hacia el interés público. Finalmente, se busca una eficiencia en el uso de los recursos, que asegure retornos sociales elevados (Murillo et al, 2011).

Por su parte, el comportamiento de los actores políticos depende de sus preferencias, y de los incentivos y restricciones que enfrentan. Depende también de las expectativas de esos actores con respecto al comportamiento de los otros actores. El modelo de Spiller y Tommasi (2003), basado a su vez en el trabajo de Levy y Spiller (1994), ofrece un modelo para entender cómo las instituciones políticas afectan los costos de transacción entre actores políticos, y con ello la calidad de las políticas públicas que de allí emergen. Estas dependen de transacciones intertemporales entre actores políticos, las que están a su vez sujetas a las instituciones políticas fundamentales, tales como los poderes del presidente, las instituciones legislativas, reglas electorales, etc.

De acuerdo con el modelo de Spiller y Tommasi (2003), las mejores políticas serán aquellas que se tomen en un ambiente cooperativo o un "contracting moment" como le llaman los autores. Este estado refleja un momento inicial, cuando los partidos alcanzan grandes acuerdos respecto a cómo se limitarán sus acciones en el futuro. Estas políticas serán mejores porque serán moderadas, invariantes a cuál partido está en el gobierno, y flexible para afrontar shocks exógenos. En caso contrario, las

políticas dependerán del partido que esté el poder en un período dado, y serán o bien volátiles, o bien altamente inflexibles a shocks futuros, si la polarización política pesa más y es factible dejar “candados”.

Como habíamos adelantado, detrás de las transacciones entre los actores están las reglas institucionales. Si el ambiente institucional facilita la cooperación, será posible implementar políticas eficientes y relativamente adaptables. ¿Qué características deben tener entonces las instituciones políticas para facilitar la cooperación? Según Spiller y Tommasi (2003), debe haber pocos actores políticos en el juego, y estos actores deben tener enlaces intertemporales fuertes, esto es, las decisiones que se tomen en un momento dado deben ser respetadas en el futuro. Además, debe haber transparencia en las interacciones, y debe haber un buen *enforcement*, es decir debe haber algo que obligue a cumplir a las partes, como por ejemplo una autoridad judicial independiente. Por lo mismo, es conveniente que las transacciones se den en un escenario que facilite lo anterior, por ejemplo en un Congreso con reglas claras. Revisemos entonces qué dice la literatura respecto a cómo los actores claves de un proceso político (presidente, partidos, legislatura), afectan a las políticas públicas.

1.1 Adaptabilidad

Como se dijo anteriormente, la adaptabilidad se refiere a la capacidad de reacción ante shocks exógenos, o ante fallas de las políticas. Esto está fuertemente asociado a los costos de transacción. Cox y McCubbins (2001) abordan este tema en relación con el número efectivo de actores con poder de veto, esto es, al número de actores que tengan distintas preferencias, además de tener poder de veto. A mayor número de vetos, aumentan los costos de transacción para poder cambiar una política. Luego, la política se vuelve menos adaptable.

Si pensamos entonces en actores con poder de veto, es decir, en costos de transacción, podemos extraer conclusiones respecto al efecto de ciertos arreglos institucionales. Un gobierno dividido tiene un impacto directo sobre la adaptabilidad de las políticas. Si el partido del gobierno controla la legislatura, le resultará más fácil llevar a cabo su programa, y las políticas públicas serán más adaptables, pues los costos de transacción vinculados a un cambio en la política serán menores[1]. Lo mismo ocurre dentro de regímenes bipartidistas con

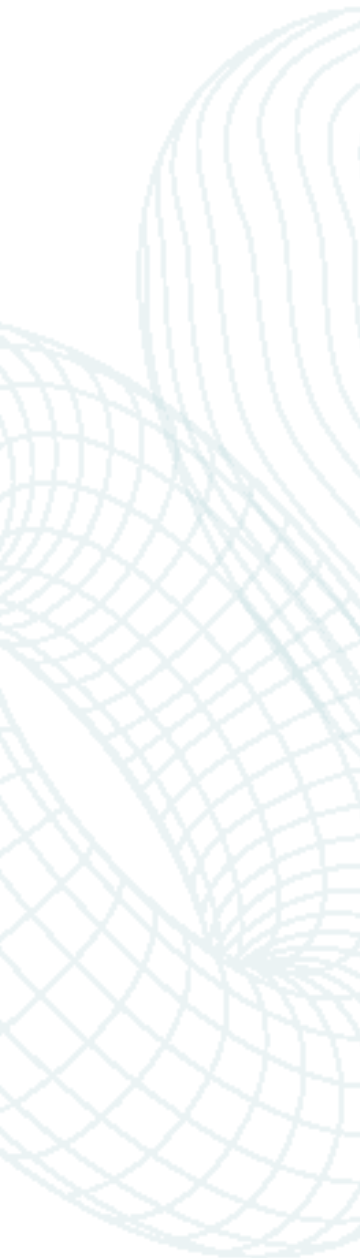
sistema electoral regido por regla de mayoría, o en sistemas con coaliciones fuertes. En cambio, en sistemas de partidos fragmentados aumentan los costos de transacción, pues son más las partes con las que el presidente debe negociar para llegar a acuerdos. Por lo mismo, los partidos centralizados - esto es, cuando los dirigentes pueden imponer disciplina dentro del partido - también pueden favorecer la adaptabilidad, pues pueden ayudar al presidente a conseguir apoyo en la legislatura, y de ese modo facilitar las negociaciones entre partidos (Murillo et al, 2011).

Respecto a los sistemas electorales, estos tienen consecuencias directas sobre las características del sistema político, y por lo tanto, sobre la adaptabilidad de las políticas. En primer lugar, los sistemas electorales de representación proporcional alientan una mayor fragmentación partidaria que los sistemas mayoritarios. Asimismo, la elección presidencial a doble vuelta favorece la aparición de partidos y desalienta la formación de alianzas. En cambio, las elecciones presidenciales simultáneas con las legislativas favorecen una mayor concentración de votos hacia el partido del presidente, evitando así un gobierno dividido. Respecto a la estructura de la legislatura, el sistema bicameral puede añadir un poder de veto adicional (Murillo et al, 2011).

Si bien lo anterior es un análisis que considera diferentes partes de la institucionalidad por separado, lo cierto es que debiera hacerse un análisis conjunto. En Gerring y Thacker (2008), se propone un sistema "centrípeto", a diferencia de la visión clásica "descentralista" de la política. Esta última asume que los gobiernos funcionan mejor cuando las instituciones políticas reparten el poder ampliamente entre distintos cuerpos. Ello limita el poder del gobierno, evitando abusos de poder, y favorece el accountability porque las distintas ramas se vigilan entre ellas. El sistema centrípeto, en cambio, sostiene que la buena gobernanza surge de las instituciones que crean poder, fomentando la habilidad de la comunidad política, a través de sus representantes electos, de deliberar, y alcanzar decisiones (e implementarlas). Esto también es consistente con lo planteado por Cox y McCubbins (2001), y por Linz (1990).

1.2 Estabilidad

Otro aspecto clave del resultado de un proceso político es la estabilidad, es decir, que no se produzcan cambios sólo porque un gobierno de diferente

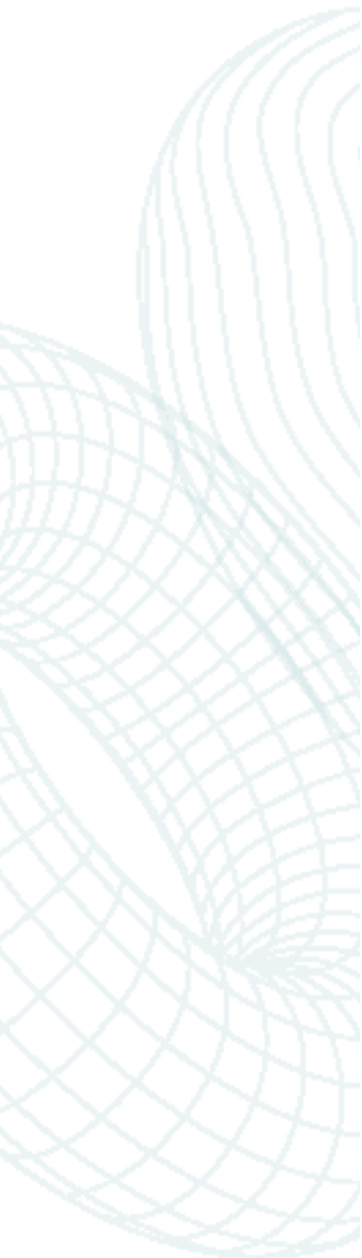


ideología es electo. Esto implica ser capaz de poner en práctica políticas intermedias ampliamente aceptadas, en vez de imponer políticas unilaterales cada vez que se llega al poder. La clave de la estabilidad son los acuerdos intertemporales, y para ello es fundamental que el panorama político se mantenga relativamente estable de una elección a otra. Para esto es importante contar con partidos políticos institucionalizados, pues en este caso es menos probable que la identidad partidaria y la importancia relativa de los principales actores varíe mucho de una elección a otra. La centralización de los partidos políticos también es importante para generar confianza en los acuerdos intertemporales. La centralización es mayor cuando los legisladores son elegidos en un solo distrito nacional, o en grandes distritos con listas cerradas y bloqueadas por partido. También cuando hay simultaneidad entre elecciones presidenciales y legislativas, y cuando los liderazgos de los partidos no se diluyen en elecciones internas de los partidos (Murillo et al, 2011).

1.3 Orientación hacia el bien público

Un último aspecto que consideraremos es la orientación hacia el bien público. En los sistemas clientelistas, los políticos se preocuparán más por generar los recursos que necesitan para mantener el sistema clientelista que es la base de su apoyo político, y no de que las políticas sean buenas o malas. Por ello es importante contar con partidos políticos programáticos, y no clientelistas, y un con alto grado de nacionalización, esto es, que tengan una orientación nacional por sobre divisiones regionales o locales. Según Cox y McCubbins (2001), el incremento en el número efectivo de actores con veto también tiene un efecto en este aspecto. Así, la división institucional de autoridades con poder de decisión, y con división de propósitos tenderá o bien a la “indecisión” (o sea, a que cueste aprobar proyectos) o bien a la fragmentación de las políticas públicas, o ambos. En este sentido, la fragmentación de las políticas amenaza la orientación hacia el bien común. Bajo las circunstancias antes mencionadas, una forma de que se pueda aprobar un proyecto, sería ofrecer “compensaciones de Kaldor-Hicks” a los actores perdedores. Así, mientras más actores con veto, mayor será la propensión por tener políticas relativas a intereses privados.

2. La ciudadanía como actor político



A la luz de los aspectos formales expuestos, podemos avanzar ciertas conclusiones respecto a la ciudadanía como actor político. En primer lugar cabe preguntarse si un grupo de ciudadanos, o la ciudadanía en su conjunto, puede constituirse en un actor con poder de veto. Al respecto, Cox y McCubbins (2001) señalan que, si el actor es un grupo, para ser considerado un actor debe tener ciertas bases organizacionales. Esto porque si el veto se ejerce de manera colectiva, se va a requerir acción colectiva, lo que conlleva - a su vez - costos de transacción. Estos difícilmente van a ser superados sin una estructura organizacional. Las bases organizacionales que reconocen los autores, se refieren, por ejemplo, a una membresía reconocida y un liderazgo (para más temas relativos a los problemas de acción colectiva, ver Olson, 2018).

En este sentido, la ciudadanía no tiene las bases organizacionales que faciliten la acción colectiva, principalmente por falta de liderazgos claros y mecanismos de enforcement formal. Luego, no es trivial estimar a priori cual será la posición del actor "ciudadanía" ante una decisión dada. Dependerá de la organización interna de dicho actor el cómo resolverán sus problemas de acción colectiva, por ejemplo, mediante votación. La inhabilidad de estimar la posición de la ciudadanía dificulta la negociación con los otros actores políticos, enlenteciendo todo el proceso de toma de decisión.

Respecto a la falta de bases organizacionales de la ciudadanía, es importante también el efecto sobre la estabilidad de las políticas. Como vimos, el aspecto clave en este punto es la capacidad de generar acuerdos intertemporales, lo que a su vez depende de la institucionalización y disciplina de los actores. Pensemos en un proceso de formulación de políticas públicas, donde se convoca (voluntariamente o no) a participar a toda la ciudadanía. En este caso, es imposible generar acuerdos intertemporales con otro actor político, porque la ciudadanía, como actor independiente, no tiene un representante, y aunque lo tuviera, éste no tiene forma de hacer que el resto de los ciudadanos respete los acuerdos, digamos, en el siguiente proceso. Por lo mismo, por esta incapacidad de la ciudadanía de "negociar" con otros actores, tampoco es factible ofrecer en la negociación compensaciones de Kaldor-Hicks que deje a todas las partes perdedoras, satisfechas. Esto ya es difícil en un panorama donde la ciudadanía no participa de forma directa en la formulación de políticas.

Supongamos ahora que no es toda la ciudadanía la que participa, sino un

grupo de ciudadanos elegidos aleatoriamente para servir como representantes de la ciudadanía por un tiempo fijo. Supongamos también que, al ser una elección aleatoria (y no mediante votación popular), este grupo de ciudadanos no se convierte en otro “congreso”, porque no tiene los incentivos para perseguir los votos de una próxima elección (Downs, 1957). En este caso, al ser un grupo relativamente acotado de ciudadanos, podría emerger un liderazgo capaz de facilitar la acción colectiva interna. Pero aun así, al ser el grupo de ciudadanos del próximo período escogido aleatoriamente, no sería posible generar acuerdos intertemporales entre un grupo y el siguiente.

2.1 Participación ciudadana: Referendos

Hemos revisado los efectos que tienen distintos actores en las políticas resultantes, y hemos hipotetizado, a la luz de lo anterior, si la ciudadanía favorecería o no la calidad de las políticas públicas, si se incorporara como un actor más. Sin embargo, el ejercicio anterior ha sido puramente teórico. Para finalizar este documento, aplicaremos el análisis anterior a la forma modal de participación ciudadana directa, que son los plebiscitos y las iniciativas populares. Para ello, es particularmente útil el trabajo de Tsebelis (2002) sobre jugadores con poder de veto.

En el caso de las iniciativas populares, los ciudadanos pueden poner temas en la agenda, recolectando para ello un cierto número de firmas a favor de alguna propuesta. Esta propuesta puede ser sometida luego a un referendo popular - en cuyo caso la ciudadanía tiene el control total de la agenda - , o puede ser tratada por el congreso o algún otro cuerpo de representantes (Setälä y Schiller, 2012). Si el mismo jugador - en este caso la ciudadanía - es capaz de controlar tanto la pregunta como la activación del referendo, entonces los actores legislativos tradicionales son eliminados del proceso de la toma de decisiones (Tsebelis, 2002). En ese caso, la acción colectiva termina, dejando a la ciudadanía como único actor. Este escenario podría llevar a políticas altamente adaptables pero muy inestables.

En cambio, los plebiscitos son esencialmente vetos a políticas decididas por jugadores que tienen previamente poder de veto. En estos casos, la ciudadanía podría llamar a un referendo para ratificar la decisión parlamentaria. Esto hace que sea más difícil cambiar el status quo, lo que

dificulta la adaptabilidad de las políticas. Esto es un punto importante a considerar pues, como señalan Butler y Ranney (1994), los ciudadanos que adhieren a la democracia representativa valoran la estabilidad y la moderación, mientras que los que apoyan la democracia directa valoran el cambio, la participación, el conflicto, el dominio de la mayoría, y las soluciones rápidas. Como vemos, los plebiscitos, cuando se usan para ratificar decisiones de otros actores, van en contra de los cambios y las decisiones rápidas.

Conclusiones

Desde un punto de vista formal, las políticas estables y flexibles serán el resultado de la cooperación entre actores. Para facilitar la cooperación, debe haber pocos actores políticos en el juego, estos actores deben tener enlaces intertemporales fuertes, y debe haber un buen *enforcement*, es decir debe haber algo que obligue a cumplir a las partes. Ello hace pensar en que la ciudadanía, como un actor político, no tiene las características que faciliten la cooperación. La ciudadanía como tal no es un grupo organizado, cohesionado ni estable en el tiempo.

La participación de la ciudadanía en mecanismos de democracia directa, como iniciativas populares y plebiscitos, debe considerarse con cuidado. Si se combinan ambas, es decir, si los ciudadanos tienen capacidad de poner iniciativas y luego votarlas, ello significa que pueden legislar independiente de los otros actores. Ello podría generar políticas altamente inestables. Pero si, por ejemplo, solo pueden llevar a plebiscito las decisiones tomadas por otro actor, estamos en un caso más cercano al análisis formal previamente expuesto. En este caso, la ciudadanía será, para efectos prácticos, un actor más en el proceso. Por todo lo visto anteriormente, y dado que este nuevo actor no tiene las cualidades apropiadas para la cooperación, será más difícil aprobar políticas, generando problemas de adaptabilidad en el sistema. Respecto a si los resultados del plebiscito se acercarían mejor a las preferencias del votante mediano, ello dependerá probablemente de la masividad de la votación.

Cabe preguntarse entonces, cual sí debe ser el rol de la ciudadanía, y si ésta tiene un espacio de participación más allá de la votación de representantes. Una conclusión del presente análisis es que se debiesen

evitar mecanismos en que la ciudadanía tenga poder de veto. Por lo tanto, debiesen priorizarse formas de participación consultivas, que sirvan para generar recomendaciones a los otros actores. Los plebiscitos pueden usarse en mejor forma para decisiones locales, como han hecho ciertos municipios.

Lo anterior no implica minimizar la responsabilidad de los ciudadanos, ni dejar de aspirar a una mejor democracia. Al contrario, fortalecer el sistema político es crucial, y para ello la participación informada de los ciudadanos es clave. Con todo, el anterior ha sido un enfoque formal, basado principalmente en costos de transacción, que posiblemente deja fuera otros aspectos a considerar, como por ejemplo, las organizaciones que puedan estar detrás de procesos de recolección de firmas, de campañas temáticas o que no necesariamente representen posiciones medianas. Por ello la invitación es a seguir pensando en estos temas.

Referencias en el texto

[1] Si no, el presidente puede llevar adelante su plan de todas formas, pero utilizando diferentes monedas de cambio, como nombramientos a cargos políticos, proyectos de inversión local, contratos con el Estado, etc.

Referencias bibliográficas

Butler, D., & Ranney, A. (Eds.). (1994). *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*. American Enterprise Institute.

Cox, G., & McCubbins, M. (2001). The institutional determinants of economic policy outcomes. En S. Haggard & M. D. McCubbins (Eds.), *Presidents, parliaments, and policy* (pp. 21-63). Cambridge University Press.

Dixit, A. K. (1998). *The making of economic policy: A transaction-cost politics perspective*. MIT Press.

Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150. <https://doi.org/10.1086/257897>

Gerring, J., & Thacker, S. C. (2008). *A centripetal theory of democratic governance*. Cambridge University Press.

Levy, B., & Spiller, P. T. (1994). The institutional foundations of regulatory commitment: A comparative analysis of telecommunications regulation. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 10(2), 201-246.

Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69. <https://doi.org/10.1353/jod.1990.0011>

Murillo, M. V., Schneider, B. R., Iacoviello, M., Scartascini, C., Monaldi, F., Payne, J. M., Martínez-Gallardo, C., Stein, E. H., Echebarría, K., Whitehead, L., Mateo-Berganza Díaz, M. M., Lora, E., Filc, G., Bergara, M., Saiegh, S., Magaldi de Sousa, M., Navarro, J. C., Mercer-Blackman, V., Pereyra, A., ... Clavijo, L. (2011). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Olson, M. (2018). Collective action. En S. N. Durlauf & L. E. Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (pp. 1-5). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_1110-2

Setälä, M., & Schiller, T. (Eds.). (2012). *Citizens' initiatives in Europe: Procedures and consequences of agenda-setting by citizens*. Springer.

Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2003). The institutional foundations of public policy: A transactions approach with application to Argentina. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2), 281–306. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewg014>

Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press.

Otros Faro en Debate

Faro en Debate N°19: "Democracia deliberativa ¿es posible rehabilitarla?"

Faro en Debate N°15: "¿Votar, educar o salir a marchar? El rol del ciudadano en el Chile de hoy."

Faro en Debate N°06: "El Rey va desnudo: Consideraciones acerca de la calidad de la participación en iniciativas deliberativas."

PARA CITAR ESTE DOCUMENTO:

Raveau, M. P (2025). *Participación ciudadana y costos de transacción, un balance delicado*. (Faro en Debate N°35). Núcleo de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad del Desarrollo. Santiago, Chile.

- Los planteamientos expresados en este texto son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente las posiciones institucionales de Faro UDD.

Faro UDD

Núcleo de Humanidades y Ciencias Sociales



Faro UDD es un centro interdisciplinario de humanidades y ciencias sociales creado por la Universidad del Desarrollo. Ha sido concebido como un espacio académico de reflexión, que busca contribuir al bienestar de Chile y sus ciudadanos, mediante la generación de contenidos sólidos, el enriquecimiento del debate público nacional, y la formación de talento académico joven, todo ello en relación con la fundamentación ética de la democracia representativa y de la sociedad libre.



@faro_udd



@faro_udd



faro udd



faro@udd.cl

Nuestra página web: faro.udd.cl