

# INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS EN SUDAMÉRICA

¿del optimismo  
al ocaso?

Lorena Vásquez González  
Benjamin Goldfrank  
Cecilia Schneider  
Julieta Rey  
Alberto Ford  
Jessica Lanza Butrón  
Celene Tonella  
William Antônio Borges





# INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS EN SUDAMÉRICA

Lorena Vásquez González

Benjamin Goldfrank

Cecilia Schneider

Julieta Rey

Alberto Ford

Jessica Lanza Butrón

Celene Tonella

William Antônio Borges

Instituciones participativas en Sudamérica : ¿del optimismo al ocaso? / Benjamin Goldfrank [y otros siete] ; prólogo Yessika Lorena Vásquez González. – Bogotá : Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2020.

172 páginas : ilustraciones, gráficas, tablas, mapas ; xx cm.

ISBN: 978-958-725-293-4

1. Democracia participativa - América del Sur. 2. Participación ciudadana - América del Sur. 3. Instituciones políticas - América del Sur. 4. Participación política - América del Sur. 5. Políticas públicas - América del Sur. 6. Pluralismo político - América del Sur. 7. Gobierno local - América del Sur. 8. Democracia - América del Sur. 9. América del Sur - Política y gobierno. I. Goldfrank, Benjamín, autor. II. Schneider, Cecilia, autora. III. Rey, Julieta, autora. IV. Tonella, Celene, autora. V. Borges, William Antônio, autor. VI. Ford, Alberto, autor. VII. Lanza Butrón, Jessica Doris, autora. VIII. Vásquez González, Yessika Lorena, autora y prologuista. IX. Tít.

CDD 323.042098

Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano  
Carrera 4 N° 22-61 - PBX 2427030 - [www.utadeo.edu.co](http://www.utadeo.edu.co)

Primera edición 2020

© Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

Carlos Sánchez Gaitrán

RECTOR

Andrés Franco Herrera

VICERRECTOR ACADÉMICO

Liliana Álvarez Revelo

VICERRECTORA ADMINISTRATIVA

Alejandro Molano Vega

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Beatriz Eugenia Suárez López

Directora Área Académica Derecho, Ciencias Políticas y

Relaciones Internacionales

EQUIPO EDITORIAL

Marco Giraldo Barreto

JEFE DE PUBLICACIONES

Luis Carlos Celis Calderón

COORDINACIÓN GRÁFICA Y DISEÑO

Mary Lidia Molina Bernal

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Carlos García

COORDINACIÓN REVISTAS

Sandra Guzmán

DISTRIBUCIÓN Y VENTAS

María Teresa Murcia

ASISTENTE ADMINISTRATIVA

ISBN impreso: 978-958-725-293-4

ISBN epub: 978-958-725-295-8

ISBN digital: 978-958-725-294-1

DOI: <https://doi.org/10.21789/9789587252934>

EDICIÓN

Juan Ernesto Mora

CORRECTOR DE ESTILO

Luis Carlos Celis Calderón

PAUTA GRÁFICA Y

RETOQUE FOTOGRÁFICO

Mary Lidia Molina Bernal

REVISIÓN EDITORIAL

Luis Carlos Celis Calderón

DISEÑO CUBIERTA Y FOTOGRAFÍA

El presente libro hace parte del grupo de investigación: Política y Relaciones Internacionales CERCID, con código gruplac COL0041319, de la línea de investigación Instituciones políticas, gobierno y participación.

Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano | Vigilada Mineducación.  
Reconocimiento de personería jurídica: Resolución No. 2613 de 14 de agosto de 1959, Minjusticia.  
Acreditación institucional de alta calidad, 6 años: Resolución 4624 del 21 de marzo de 2018, Mineducación.

Impreso en Colombia - Printed in Colombia © Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

*Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización de la universidad*

# Contenido

|                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Prólogo                                                                                                                                          | 7   |
| Lorena Vásquez González                                                                                                                          |     |
| Las instituciones participativas en las grandes ciudades latinoamericanas: Entre las promesas y los problemas                                    | 15  |
| Benjamin Goldfrank                                                                                                                               |     |
| Participación ciudadana en Buenos Aires: ¿un modelo para armar?                                                                                  | 39  |
| Cecilia Schneider, Julieta Rey y Alberto Ford                                                                                                    |     |
| Planeación participativa en Bogotá: ¿De la esperanza al desencanto?                                                                              | 77  |
| Lorena Vásquez González                                                                                                                          |     |
| Revisando la trayectoria de los Consejos Ciudadanos Sectoriales. Reflexiones sobre los mecanismos de asesoramiento en la gestión local boliviana | 107 |
| Jessica Lanza Butrón                                                                                                                             |     |
| A cidadania em São Paulo: atores e processos políticos                                                                                           | 139 |
| Celene Tonella, William Antônio Borges                                                                                                           |     |
| Perfiles de los autores                                                                                                                          | 167 |



# Prólogo

Lorena Vásquez González

**E**ste libro empezó como un proyecto académico en el año 2017, a propósito del panel *Participación ciudadana e innovaciones democráticas en el sur. Miradas y debates de tres décadas de experiencias*, organizado en el marco del noveno Congreso Latinoamericano ALACIP celebrado en Uruguay. Allí coincidimos, entre otros, con los colegas Cecilia Schneider, Micaela Moreira, Jessica Lanza, Alejandra Marzuca y Alberto Ford. El panel nos permitió compartir el análisis de experiencias de innovación democrática –especialmente en el nivel local– en diversos países de América Latina, así como examinar el alcance de su implementación por parte de gobiernos locales de la región. A partir de los debates allí expuestos y las investigaciones presentadas decidimos continuar, por lo que extendimos la invitación a otros colegas con el objeto de preparar una publicación que reflejara las experiencias de participación ciudadana en diferentes capitales de Suramérica. Se unieron a este proyecto Julieta Rey, Celene Tonella y William Antônio Borges. La presente obra, fruto de un esfuerzo colectivo, incluye una colección de capítulos que revisan los procesos de democracia participativa en cuatro ciudades capitales de Suramérica: Bogotá, Buenos Aires, La Paz y Sao Paulo.

Los capítulos realizan una juiciosa revisión de los cambios normativos adoptados en cada país y su implementación por las ciudades capitales. Los cuatro estudios que se incluyen en este volumen presentan una investigación interesante de la forma en la cual la democracia participativa transformó los procedimientos de democracia local, apuntalada por evidencia específica y en algunos casos de fuentes primarias, confiriendo gran solidez a los hallazgos. De igual forma, los textos incluyen discusiones sobre los cambios institucionales y la forma en la que se adaptaron a los debates políticos locales. Cada capítulo está acompañado por una revisión cuidadosa de la literatura académica en la materia; sin embargo, los cuatro se apartan de los trabajos teóricos para realizar contribuciones novedosas a partir del trabajo empírico, efectuando un aporte importante para la discusión de los resultados de las innovaciones de participación ciudadana en la región.

Generosamente, Benjamin Goldfrank accedió a elaborar el capítulo introductorio en el cual examina diversos estudios de caso; sus valiosos aportes permitieron finalmente dar forma al presente libro. A partir de su aguda interpretación de cada una de las experiencias de participación en las ciudades analizadas, pudo identificar puntos en común y contrastarlos con la literatura. Uno de los hallazgos más relevantes fue que, contrario a lo señalado por diversos estudios al respecto, la difusión e implementación de las instituciones participativas no supone necesariamente una profundización de la democracia local en términos de que los ciudadanos puedan efectivamente incidir en los procesos de gobierno y de política pública en sus territorios. Así, los estudios de caso presentados y la lectura de Goldfrank brindan una postura crítica frente a la literatura de la participación ciudadana local, cuestionando la efectividad de tales innovaciones democráticas.

Mientras que las reformas adoptadas durante la transición democrática prometían transformaciones significativas en el tema de la participación ciudadana, la evidencia en los textos demuestra que los resultados son variados. La literatura sobre innovaciones participativas ha tendido a concentrarse en casos de alguna manera exitosos, y ha analizado especialmente aquellos que se evidencian en los beneficios democráticos y en las políticas públicas de la participación ciudadana. El



énfasis en algunos casos notables ha dejado de lado la gran mayoría de las experiencias en las cuales las limitaciones y obstáculos han sido significativos. Estos casos menos exitosos no han sido abordados de manera sistemática en las investigaciones sobre la cuestión a fin de explorar las características de tales limitaciones, generando un vacío en la literatura. El principal aporte del presente volumen es el de profundizar, a partir del análisis de casos, en los orígenes de las experiencias participativas de las ciudades estudiadas con el objeto de comprender los diferentes procesos puestos en marcha en las ciudades, así como la naturaleza de sus logros y sus limitaciones en particular. De manera acertada, los capítulos del libro destacan que si bien la participación ciudadana en América Latina se ha convertido en uno de los temas centrales en la agenda política de la región, los resultados están lejos de las expectativas depositadas.

Hace más de tres décadas, las transiciones a la democracia en América Latina reconocieron la necesidad de incluir a los ciudadanos de manera activa en los procesos de gobierno. Como señalaba Cunill (1997) –al menos de manera declaratoria– la tendencia en la región fue impulsar diversos espacios, mecanismos e instituciones participativas con el ánimo de involucrar a los ciudadanos en las democracias y fortalecer la legitimidad de los regímenes políticos. A partir de entonces, América Latina se ha convertido en escenario de cientos de experiencias de innovación democrática de diverso tipo, implementadas en casi todos los países de la región. La participación ciudadana buscaba la ampliación del espacio de lo político en una región donde la representación ha estado atravesada frecuentemente por la desigualdad, la exclusión, el clientelismo y la represión. En este marco, las innovaciones participativas se han visto como una estrategia de redemocratización de la democracia (Sousa Santos y Avritzer, 2004).

Después de casi treinta años, los resultados parecen limitar el optimismo. Por una parte, diversos estudios reconocen un creciente malestar con la democracia en América Latina (Latinobarómetro, 2019; Cohen y otros, 2017), cuyos índices con la satisfacción de la democracia han ido disminuyendo progresivamente. Según el informe Latinobarómetro del año 2018, el apoyo a la democracia en la región obtuvo un mínimo histórico –el más bajo desde que se iniciaron los registros en 1995–: sólo el 48 % de los encuestados afirmaban que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno. De igual forma, ha ido creciendo el porcentaje de personas

para quienes resulta indiferente si su país tiene un régimen autoritario o uno democrático. Según este mismo informe, la satisfacción con la democracia también ha caído de manera dramática: en promedio en América Latina, el 71 % de los encuestados dicen estar insatisfechos con el funcionamiento de la democracia en su país. Por su parte, la aprobación a la gestión de los gobiernos es del 32 %, si bien en casos como el de Brasil la cifra cae al 6 %. La confianza en las instituciones políticas también se encuentra en mínimos, en particular en los partidos políticos y el congreso. Todo lo anterior parece indicar que la ciudadanía está cuestionando no sólo el funcionamiento de la democracia sino sus instituciones y puede que su legitimidad. Ya en el informe del PNUD acerca de la situación de la democracia en América Latina del año 2004, se llamaba la atención sobre las deficiencias en los avances de las democracias en la región y las crecientes frustraciones ciudadanas frente a gobiernos que se percibían como poco sensibles (*responsive*) a sus demandas.

Lo anterior se vincula con una segunda dimensión de los resultados poco halagüeños con la democracia. Como se aprecia en el presente libro, los espacios de participación ciudadana buscaban profundizar los procesos de democratización y dar mayor legitimidad a los regímenes políticos, tratando de solventar la naturaleza excluyente de la representación política en muchos países de la región y con la promesa de ampliar la esfera de lo político. Al fortalecer la legitimidad, se pretendía conjurar la posibilidad de un retorno al autoritarismo y dar mayor estabilidad a las democracias. Para lograr estos objetivos, las innovaciones participativas deben buscar promover una participación de diversos sectores sociales amplia y representativa, inclusiva, transparente y deliberativa para incidir en los procesos de gobierno y política pública (Goldfrank, 2011). Como consecuencia, deben atenderse tres aspectos básicos: i) quién participa; ii) cómo se comunican y se toman las decisiones; iii) qué influencia tienen estos espacios sobre las decisiones públicas/políticas (Fung, 2015). Sin embargo, al menos en los casos estudiados, se observan serias limitaciones para el logro de los objetivos propuestos, lo que pareciera llevar a un escenario de esperanzas frustradas de la participación ciudadana en el marco de las instituciones participativas (Avritzer, 2017).

El panorama anterior resulta preocupante en términos de los desafíos de las democracias de la región y los retos de las innovaciones participativas en particular.

La finalización del libro, luego de un largo proceso que supuso diversas contingencias, coincide con un momento adverso en relación a la democracia en América Latina: según algunos analistas pareciera que los avances de las últimas décadas se hubieran topado con dificultades estructurales. Desde 2019, la región ha sido testigo de diversas jornadas de protesta y múltiples expresiones de movilización ciudadana que parecieran canalizar el descontento y las demandas que no son recogidas de manera efectiva por los canales institucionales formales de las democracias en los diversos países –tanto de participación electoral como directa–. En ocasiones, las protestas y movilizaciones han tenido como respuesta una brutal represión policial y la deslegitimación de éstas por parte de las autoridades, o al menos la dificultad para interpretar tales demandas y dar respuesta. Como lo destacaban Levitsky y Ziblatt (2018), las democracias actuales están enfrentado serias amenazas caracterizadas por una erosión del acatamiento de las reglas de juego así como por el desmantelamiento progresivo de las instituciones democráticas que conducen a un deterioro de las democracias ‘desde dentro’, generando nuevas formas de autoritarismo.

La pregunta que surge entonces es, ¿por qué los mecanismos de participación formales contemplados por las democracias de América Latina se muestran insuficientes para canalizar las demandas y generar confianza en los regímenes políticos? Y en particular, ¿por qué las innovaciones participativas que parecían ser la fórmula para hacer frente a los retos de consolidación democrática han resultado exiguas para conectar a los ciudadanos con las decisiones políticas y brindar mayor legitimidad tanto a los gobiernos como a los regímenes? Sin duda, estas y más preguntas deberán abordarse en los futuros estudios sobre democracia e innovaciones participativas en la región, en un momento en el que las investigaciones resultarán centrales para la comprensión de los retos actuales de la democracia en América Latina, reconociendo que una democracia de calidad requiere de instituciones formales, que son necesarias pero no suficientes, y es preciso que estén acompañadas de prácticas de respeto hacia las reglas de juego, a las libertades civiles, a promover el pluralismo político y, por supuesto, permitir la participación ciudadana en los procesos de gobierno a fin de redemocratizar la democracia.

## Referencias

- Avritzer, L. (2017). *The Two Faces of Institutional Innovation: Promises and Limits of Democratic Participation in Latin America*. Northampton/Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Cohen, M., N. Lupu, E. Zechmeister (eds.). (2017) *The Political Culture of Democracy in the Americas. A Comparative Study of Democracy and Governance*. Proyecto LAPOP, Vanderbilt University.
- Cunill Grau, N. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD.
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*. 75: 513- 522.
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. University Park: Pennsylvania State University.
- Latinobarómetro. (2019). Informe Latinobarómetro 2018. Disponible en <http://www.latinobarometro.org>. Santiago de Chile.
- Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Buenos Aires. Ariel.
- O'Donnell, G. (2004). Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. En: *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara. (pp.149-192).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara.
- Sousa Santos, B. y Avritzer, L. (2004). *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.





# Las instituciones participativas en las grandes ciudades latinoamericanas: entre las promesas y los problemas

Benjamin Goldfrank

Profesor Titular Escuela de Diplomacia y Relaciones Internacionales, Universidad de Seton Hall, New Jersey, USA. Email: benjamin.goldfrank@shu.edu

## Introducción

**E**n la primera década del siglo XXI, América Latina empezó a ser reconocida como un centro de experimentación de instituciones participativas en gobiernos locales. Esta evolución no fue uniforme en la región pero sí fue pronunciada y promovida por diversos actores. Muchos partidos políticos y líderes de izquierda o centro-izquierda abogaron por la profundización de la democracia a través de la implementación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, más allá de las instituciones representativas tradicionales. Algunos gobernantes tecnocráticos con perspectivas más centristas o conservadoras apreciaron las instituciones participativas como herramientas de mejorar la eficiencia gubernamental y reducir la corrupción. Las organizaciones internacionales de desarrollo ofrecieron sus consejos y ayuda financiera a los gobiernos nacionales con varias visiones ideológicas para fomentar nuevas instituciones participativas, especialmente al nivel local.

Según un estudio regional, entre 1990 y 2015 había 1 889 “innovaciones participativas” en dieciséis países latinoamericanos (Pogrebinschi, 2017a). Tal fue el crecimiento de consejos deliberativos, consultas populares, comisiones ciudadanas de veeduría, presupuestos participativos, conferencias de políticas públicas y otras nuevas instituciones, que varios autores consideraron a la región como el principal laboratorio participativo del mundo. Pogrebinschi (2013) y Sandbrook (2014) concluyeron que América Latina estaba encabezando el camino hacia el mejoramiento de la democracia a través de las instituciones participativas, y lo asociaron con el auge de la izquierda en la región. Según los autores, la ampliación de la participación ciudadana bajo los gobiernos de izquierda había “expandido la cobertura de los servicios públicos, incrementado la distribución de bienes públicos, y asegurado la promulgación de los derechos y políticas sociales, además de fortalecer la voz de grupos desventajados en el proceso político” (Pogrebinschi, 2013, p. 4).<sup>1</sup>

Sin embargo, una ola reciente de estudios más escépticos pone el énfasis en las profundas diferencias entre los experimentos participativos en la región. En la práctica, muchas veces estos experimentos no llenan las expectativas ni de sus promotores ni de los ciudadanos. Los análisis del presente libro ofrecen nuevos elementos para esta ola escéptica. Ellos muestran la complejidad de comparar experiencias de participación ciudadana, particularmente por la heterogeneidad en el diseño, contenido, y grado de implementación de las nuevas instituciones participativas a través del tiempo en diferentes ciudades y países. A pesar de la complejidad de las diferencias entre las ciudades de Bogotá, Buenos Aires, La Paz y São Paulo, los siguientes capítulos tienen en común el cuestionamiento del impacto real de las instituciones participativas para la democracia local.

En esta introducción se presenta, en primer lugar, una revisión general de la literatura académica con respecto a las nuevas instituciones participativas; en segundo lugar, un panorama de los distintos análisis que conforman el volumen, además de una investigación propia (Goldfrank, 2021). A partir de estas dos

---

1 Todas las traducciones del inglés y del portugués al castellano son del autor.



revisiones se sugieren, en tercer lugar, tres aseveraciones generales sobre los orígenes, alcance, y variaciones de las instituciones participativas: primero, la explosión de experimentos participativos en América Latina tiene raíces complejas y diversas, pero este fenómeno no solo es una consecuencia de diversos cambios regionales y globales. América Latina también ha contribuido a la creación y difusión mundial de las prácticas participativas. Segundo, a pesar de su abundancia, el alcance de las nuevas instituciones participativas ha sido limitado, inclusive en los países considerados modelos de la democracia participativa. Estas limitaciones varían caso a caso. Mientras en algunos lugares pocos ciudadanos participan, en otros puede haber tasas mayores de participación, pero se decide sobre asuntos menores o los participantes tienen un papel restringido a la consulta. Tercero, las variaciones en los tipos de institución participativa y en sus efectos concretos no se puede explicar solamente refiriéndose a la ideología del gobernante. Es decir que, aunque la izquierda jugó un papel importante en la creación de nuevas instituciones participativas en muchas ciudades latinoamericanas, existe tanta variación dentro de las ciudades gobernadas por la izquierda como entre ellas y las ciudades gobernadas por otras fuerzas políticas.

## **Consensos y contrastes en los análisis del “boom” participativo**

La literatura académica sobre el despliegue de la participación ciudadana más allá de las elecciones es extensiva, además de estar llena de detalles y revelaciones sobre casos individuales. El análisis comparativo es más escaso dada la dificultad de contraponer ciudades muy distintas. Este apartado se concentra en los enfoques más destacados para entender el “boom” participativo latinoamericano. Se trata de subrayar los contrastes y los puntos de consenso, o casi consenso, entre los principales teóricos al respecto.

Una manera sintética de dividir los estudios comparativos sobre los experimentos participativos en América Latina es entre dos marcos analíticos que se pueden denominar “proyectos políticos” e “innovaciones democráticas.” Los dos

marcos comparten algunas suposiciones y examinan el mismo grupo de instituciones. Estas instituciones son las que involucran a los ciudadanos, individualmente o en grupos, en los procesos de decisión pública, en la implementación de proyectos públicos o en la veeduría. La mayoría de los autores incluyen: los presupuestos participativos; los concejos, foros, conferencias, diálogos, o mesas de políticas o de planificación públicas; las comisiones de veeduría o auditorías públicas; los concejos comunales; los mecanismos de democracia directa como los referéndums revocatorios o de políticas, las consultas previas y las iniciativas ciudadanas. Los autores en los dos marcos reconocen que puede haber tensiones entre las instituciones representativas y las participativas, pero en su mayoría entienden que los dos tipos de institución se pueden y se deben complementar. Además, reconocen que las instituciones participativas típicamente implican algún grado de representación. En otras palabras, ni el marco de proyectos políticos ni el de innovaciones democráticas tiene la visión ultra utópica de que las nuevas instituciones participativas configuran la re-emergencia de la democracia directa de Atenas. Sin embargo, aunque comparten algunas suposiciones, es posible hacer distinciones entre los dos marcos.

El marco de proyectos políticos considera los experimentos participativos como continuaciones de las luchas contra-hegemónicas desde abajo en contra de los regímenes autoritarios, y más tarde, en contra del neoliberalismo (Santos y Avritzer, 2002; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; Cannon y Kirby, 2012). El proyecto principal, por lo menos al inicio, fue crear un modelo participativo alternativo para profundizar la democracia. Dagnino et al. (2006), por ejemplo, describen a América Latina en los primeros años del siglo XXI como una confrontación entre tres proyectos políticos: el autoritarismo, el neoliberalismo, y la democracia participativa. Esta última no quiere decir el rechazo a las instituciones representativas. Más bien implica la “amplificación del concepto de la política mediante la participación ciudadana y la deliberación en los espacios públicos,” donde la democracia se concibe “como un sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno” (Dagnino et al. 2006, p. 17). Para Dagnino y sus colaboradores, este tipo de participación es “visto como un instrumento para la construcción de

mayor igualdad, en la medida que contribuiría a la formulación de políticas públicas orientadas para ese objetivo” (2006, p.48). Además, la democracia participativa llevaría a “la desprivatización del Estado, que tornaría más permeable al interés público a ser formulado en las instancias de la participación de la sociedad y, por lo tanto, menos subordinado a la apropiación privada de sus recursos” (2006, p.48).

Aunque los autores que se inscriben dentro del marco de los proyectos políticos reconocen que existen desafíos para la implementación de las instituciones participativas, suelen demostrar una preferencia normativa para la democracia participativa. Es decir, suelen identificar la democracia participativa con la izquierda, y tienden a tener altas expectativas, utilizando el lenguaje de la emancipación, el empoderamiento, y la transformación. Este marco también enfatiza el papel de los activistas pertenecientes a los movimientos sociales en el proceso de inventar mecanismos participativos, así como en la implementación de los mismos. Este proceso funciona tanto de modo paralelo a los gobiernos progresistas, como al interior de los mismos o, en ocasiones, en términos de demandas a dichos gobiernos por mayor participación. Otros estudios más recientes podrían ser vistos como variantes del marco de proyectos políticos, aunque sin el toque normativo hacia la democracia participativa. Carlos De la Torre (2017) y Eduardo Silva (2017) comparan los proyectos de los presidentes Hugo Chávez, Rafael Correa, y Evo Morales, incluyendo sus diferentes usos de las instituciones participativas, como ejemplos de populismo autoritario y de incorporación de los sectores populares, respectivamente.

Los autores inscritos dentro del marco de innovaciones democráticas difieren del marco de proyectos políticos en varias maneras. Con respecto a los orígenes del boom participativo latinoamericano, en vez de grandes proyectos guiados por actores específicos, ellos tienden a enfatizar procesos más generales. Para Cameron y Sharpe (2012) y Pogrebinschi (2017a), por ejemplo, los políticos en general responden al descontento con las instituciones representativas por parte de los ciudadanos con nuevas formas de participación. Para Lissidini, Welp y Zovatto (2014) las innovaciones democráticas son más bien respuestas a las sociedades fragmentadas y cruzadas de clivajes sociales múltiples, así como a los nuevos intereses ciudadanos. O, como lo expresan Zaremborg, Gurza Lavalle y Guarneros-Meza

(2017, p.2): “En las últimas décadas, los canales de representación clásicos centrados en los partidos políticos y los sindicatos se han transformado profundamente, hasta el punto que algunos enfatizan la existencia de una crisis generalizada de representación política.”

En esta perspectiva, el papel de la izquierda o de los movimientos sociales normalmente se nota pero no se subraya. Las preferencias normativas están minimizadas y las expectativas con las instituciones participativas suelen ser moderadas. Según Cameron y Sharpe (2012, p.321, 330): “Las nuevas prácticas participativas tienen el potencial para mejorar el desempeño y legitimidad de la democracia, incrementar la *accountability* y responsabilidad, y fomentar una ciudadanía más activa y comprometida”. Sin embargo, al mismo tiempo, “las innovaciones en un área de la gobernanza democrática puede dañar el desempeño de la democracia en otra área.” En lugar de ver las innovaciones democráticas como un colectivo de elementos apuntados al objetivo mayor de construir una alternativa de democracia participativa, los autores en este marco ven varias metas distintas. Así por ejemplo, algunos autores ven las metas de las instituciones participativas como arreglos para las deficiencias de las instituciones representativas tradicionales (Pogrebinschi, 2016), otros como maneras de restaurar la confianza ciudadana en la democracia (Lissidini et al. 2014), y otros como nuevos mecanismos para la intermediación política (Zaremborg et al. 2017).

A pesar de las diferencias en los marcos analíticos, los que estudian las instituciones participativas latinoamericanas han llegado a varias conclusiones comunes. En primer lugar, se reconoce que América Latina ocupa el primer puesto en crear instituciones participativas, que varían de manera substancial de un país a otro, enfrentando limitaciones importantes. Tal vez, la limitación más citada y mejor documentada es el modelo “extractivista” de desarrollo que opera en casi toda la región independientemente de las orientaciones ideológicas de los gobiernos. En la práctica, la devoción al extractivismo ha hecho que las instituciones participativas relacionadas con los recursos naturales, como las consultas previas y las mesas tripartitas, sean regularmente inútiles (Schilling-Vacaflor y Vollrath, 2012; Cannon y Kirby, 2012). Sin importar el país, los gobiernos habitualmente

no implementan, respetan, o ponen en vigor los derechos de consulta sobre los proyectos de desarrollo que pueden causar daños al medioambiente. Por el contrario, América Latina se ha convertido en la región “más peligrosa” para los activistas ecologistas. Igualmente, los grupos indígenas de la región son los más vulnerables a las amenazas y los ataques. Generalmente, estos últimos suelen estar desprotegidos e incluso suelen ser víctimas de persecución por parte del estado (Arsel, Hogenboom y Pellegrini, 2016).

Si el récord de la participación vinculada al medioambiente deja mucho que desear con uniformidad, otras instituciones participativas en la región muestran una gran variedad en términos de sus logros. Esto es notable incluso en países frecuentemente agrupados, como los llamados países bolivarianos. A pesar de los paralelos en sus constituciones y en su dependencia con el extractivismo, varios investigadores aseveran que el diseño y el grado de implementación de instituciones participativas varían mucho entre Bolivia, Ecuador, y Venezuela (Balderacci, 2017; De la Torre, 2017; Silva, 2017; Cannon y Kirby, 2012). Según los autores, en estos países, más que en ningún otro de la región, sus líderes usaron mecanismos de democracia directa como referéndums. Pero, al mismo tiempo, Chávez se empeñó más que Correa y Morales en la promoción de instituciones participativas locales, en especial, los consejos comunales. De hecho, una revisión de los estudios aquí citados revela una orientación de países latinoamericanos en el siglo XXI hacia la implementación de instituciones participativas abiertas a los sectores populares en general (y no solamente dirigidas a profesionales).

El grupo de países más participativos contiene a Brasil, Venezuela (hasta la crisis actual), Perú y Uruguay. Varios investigadores nombraron a Brasil como un ejemplo para la región (Cameron y Sharpe, 2012; Fung, 2011), mientras otros, en menor proporción, designaron a Venezuela con ese título (Webber y Carr, 2013). Lo que tienen en común Brasil, Venezuela, Perú y Uruguay es el alto número de formas de participación ciudadana utilizadas a varios niveles de gobierno. Al otro lado del espectro participativo se encuentran Chile, México y Argentina. Aunque la participación ciudadana es común en los discursos de muchos políticos chilenos y mexicanos, los cuales han implementado consejos consultivos de expertos, en la

práctica, el proceso de políticas públicas está monopolizado por las élites (tanto políticas, como burocráticas y económicas)<sup>2</sup>. En Argentina, se ha limitado incluso el discurso participativo y “los oficiales electos omitieron la adopción de reformas participativas profundas” (Risely, 2015, p.128). En un grupo intermedio en grados de participación, se encuentran países como Bolivia, Ecuador, y Colombia. Como en los países bolivarianos, en Colombia, gracias a los cambios constitucionales de 1991, hubo avances hacia nuevas instituciones participativas como los referéndums revocatorios y los consejos locales de políticas públicas. Sin embargo, en la práctica estos mecanismos no han sido tan usados. Esto ocurre igualmente con las leyes para promover la participación ciudadana desde entonces (Mayka, 2013, Rampf y Chavarro, 2014, Vargas Reina, 2014).

La clasificación descrita arriba es obviamente muy general, pero refleja la idea predominante en la literatura al respecto de las marcadas variaciones entre los diferentes países de la región. Sin embargo, hay por lo menos una investigadora importante cuyo trabajo discrepa con esta clasificación. Thamy Pogrebinschi (2016, 2017a), utilizando su base de datos sobre innovaciones democráticas latinoamericanas (LATINNO), ha presentado macro-comparaciones de las instituciones participativas de muchos países en la región. Esta ambiciosa y admirable base de datos incluye más de 2 400 innovaciones democráticas en 18 países desde 1990 hasta 2016, codificados según 43 indicadores (Pogrebinschi, 2017b). En los dos trabajos principales derivados de este conjunto de datos (Pogrebinschi, 2016; 2017a), prevalece el intento de mostrar similitudes entre los países de la región por encima de hacer clasificaciones (o “rankings”). En general, Pogrebinschi ha usado los datos para afirmar que las innovaciones latinoamericanas están más institucionalizadas que las “occidentales” (Pogrebinschi, 2017a), ya que tienden a ser más deliberativas, involucrando interacciones con otros ciudadanos u oficiales gubernamentales. En estas innovaciones, “los participantes tienen la oportunidad de dar voz a sus posiciones y escuchar las posiciones de otros” (2016, p. 4). Igualmente, estas tienden

---

2 Para Chile, ver Delamaza (2015), Jara Reyes (2012) y Cameron & Sharpe (2012); para México, ver Olvera (2015), Cameron & Sharpe (2012) y Cabrero y Díaz (2012).

a ser direccionadas hacia la reducción de la desigualdad social y el aumento de la inclusión política (Pogrebinschi 2016). Aunque Pogrebinschi reconoce la variedad de los tipos de mecanismos participativos, enfatiza la coincidencia común del carácter altamente institucionalizado de las formas deliberativas de participación en América Latina. Esta posición estaría en desacuerdo con la literatura general de casos comparativos, la cual enfatiza la diversidad.

Esta diferencia de interpretación puede deberse a que, hasta ahora, Pogrebinschi ha usado las innovaciones individuales como unidad de análisis. Con este método, al comparar países, cada innovación individual es agregada independientemente de cuánto tiempo duró, cuántos ciudadanos participaron, en qué nivel de gobierno ocurrió (local, provincial, nacional), y si tuvo impacto o no en la política pública<sup>3</sup>. Esto implica, por ejemplo, que los miles de consejos comunales en Venezuela, los cuales duraron más de una década, involucraron millones de dólares en gastos locales, y llegaron a involucrar en cierto momento a casi un tercio de la población adulta en el país, tengan el mismo valor que un “Hackathon de Ciudades Inteligentes” que tuvo lugar durante tres días en 2015 e incluyó a 70 personas en Caracas<sup>4</sup>. Este tipo de análisis esconde la importancia relativa y el significado de las diferentes innovaciones supuestamente participativas.

Los capítulos en este libro no podrían ser más distintos en ese aspecto. En lugar de miradas rápidas desde lejos y una agregación poca esclarecedora, los autores de esta colección de ensayos ofrecen análisis contextualizados e históricos de las instituciones participativas y así iluminan el significado de ellas en Bogotá, Buenos

---

3 Las reglas del cálculo tienen complicaciones adicionales. Por ejemplo, si una institución existe en cada ciudad de un país, como por ejemplo los consejos municipales de salud en Brasil, tales consejos solo cuentan en el conjunto de datos una vez. Por el contrario, cada una de las conferencias nacionales de políticas públicas en Brasil cuenta por separado siempre y cuando el tema sea distinto. Además, para algunos de los 43 indicadores hay datos que faltan o que no son precisos, incluyendo el número de participantes para varias innovaciones.

4 Se puede ver las descripciones de cada una de estas innovaciones en el sitio web del proyecto LATINNO aquí: <https://www.latinno.net/en/case/19001/> y aquí: <https://www.latinno.net/en/case/19091/>

Aires, La Paz, y São Paulo. Algunos de los investigadores optan por un marco de proyectos políticos (particularmente Celene Tonella y William Antônio Borges para el caso de São Paulo), mientras otros están más cercanos al marco de innovaciones democráticas. Esta diversidad de marcos asume el hecho de que el auge de instituciones participativas en América Latina tiene raíces complejas. Si bien es cierto que en algunos países se implementaron nuevas instituciones por causa de grandes proyectos políticos, principalmente por parte de partidos políticos de izquierda, en todos los países los políticos han intentado innovar para responder a sus electores. La competencia electoral de la democracia representativa permite esa experimentación, y en contextos de desigualdad y fallas en las políticas públicas, las demandas de los electores son muchas. Además, las organizaciones internacionales de desarrollo también empezaron a promover las innovaciones participativas, aunque con mayor fuerza en algunos países que en otros. Los autores de este libro revelan y reconocen diferencias a través del tiempo y de los países. En los siguientes apartados, se presentan algunos de los hallazgos de estos autores para empezar a iluminar los orígenes, evolución, alcance, y variaciones de las instituciones participativas latinoamericanas.

## **Orígenes y difusión de las instituciones participativas**

A nivel regional, las nuevas instituciones participativas locales empezaron a emerger con más fuerza a partir de la década de 1980, en un contexto de procesos de transición a la democracia, tendencias descentralizadoras, giros locales hacia la izquierda o procesos de negociación de nuevas constituciones durante conflictos con grupos armados. Las dictaduras militares en muchos países habían terminado con la democracia representativa local. En Brasil, el régimen autoritario eliminó las elecciones municipales hasta 1983 en las ciudades más grandes, incluyendo a São Paulo. En otros países, como Bolivia y Colombia, no habían ni siquiera elecciones locales directas para alcaldes sino hasta la década de 1980. En Argentina, sí habían elecciones locales, pero no para alcaldes en las ciudades capitalinas sino hasta la década de 1990. En Buenos Aires, por ejemplo, los residentes no pudieron elegir a su propio Jefe de Gobierno sino hasta 1996.



La creación, o re-creación, de la competencia electoral al nivel local fue un motivo de los orígenes del boom participativo, pero no el único. Los autores de los siguientes capítulos enfatizan diferentes fuentes para cada ciudad analizada. En el caso de São Paulo, Tonella y Borges resaltan la constitución descentralizadora de 1988, la llegada del Partido de los Trabajadores (PT) al poder local y nacional, y debido a la desigualdad urbana, la tendencia a promover la creación de movimientos sociales que exigen varios derechos, entre los que se encuentra la participación en las decisiones sobre políticas públicas. En Buenos Aires, según Cecilia Schneider, Julieta Rey, y Alberto Ford, primaron la crisis de legitimidad de las instituciones políticas en los años 1990 y 2000, los problemas económicos de esa época, y el auge efímero de un nuevo partido de centro-izquierda, el Frente País Solidario (FrePaSo), en las elecciones locales y especialmente las elecciones para la Convención Estatuyente. En cambio, ni Lorena Vásquez ni Jessica Lanza, en sus análisis de los orígenes de las nuevas instituciones participativas en Bogotá y La Paz, respectivamente, focalizan en algún partido político o ideología en específico. Como Vásquez explica, el auge de las instituciones participativas en Bogotá se debía a que la Constitución de 1991 las hacía obligatorias para todos los municipios colombianos. Esta nueva constitución respondía a la crisis nacional de legitimidad de la institucionalidad política frente a la guerra civil y la época del Frente Nacional. En La Paz también fueron influyentes las políticas nacionales de participación, pero no tanto como en Bogotá. Lanza describe una larga evolución del papel de la sociedad civil en la vida pública local de La Paz en el último siglo, y resalta que la famosa Ley de Participación de 1994 no tuvo tanta incidencia, si comparada con su efecto en otros municipios, dada la situación caótica de la administración municipal en ese momento.

A pesar de las diferencias en los orígenes de las instituciones participativas en cada ciudad, los autores coinciden en que hubo un incremento en el número e importancia de tales instituciones en los últimos veinte años. Schneider, Rey, y Ford proveen una visión panorámica de todos los 15 mecanismos de participación ciudadana formalmente reconocidos en Buenos Aires para después enfocarse en cinco de ellos: los Consejos Consultivos Comunes, el presupuesto participativo,

las Mesas de Gestión Participativas, el Consejo de Planeamiento Estratégico y las consultas populares digitales. En São Paulo, Tonella y Borges reconocen la trayectoria participacionista de las administraciones municipales del PT, y resaltan las experiencias en los últimos cinco años del Plano Director Estratégico y de los consejos gestores municipales de habitación y de tránsito y transporte. Por su parte, Vásquez señala a los Encuentros Ciudadanos y los Consejos de Planeación Local como los mecanismos más importantes entre la vasta gama de leyes sobre la participación en Bogotá. Para el caso de La Paz, Lanza analiza el desarrollo de varias instituciones participativas a lo largo de los años, y enfatiza los cambios innovadores que se presentan desde 2000, especialmente la implementación más reciente de los Consejos Ciudadanos Sectoriales.

Cabe agregar aquí dos puntos más sobre la difusión de las instituciones de participación ciudadana en América Latina. Por un lado, debe decirse que esta difusión la comparte América Latina con otras regiones del mundo, y por el otro, se debe resaltar que América Latina no solamente ha sido influenciada por ese fenómeno global, sino que también ha contribuido a su desarrollo. Los esfuerzos para promover la participación ciudadana se han expandido en los últimos veinte años, por diversas razones, en muchas partes de Europa, África y Asia. En las relativamente más ricas e igualitarias democracias europeas, las instituciones participativas frecuentemente se implementan como un antídoto al descontento ciudadano con las burocracias y con las principales instituciones representativas (partidos políticos y parlamentos). Igualmente, estas instituciones han servido como una forma de integrar a los inmigrantes, los jóvenes o los miembros de otras minorías. Desde la década de 1980, en un proceso paralelo a los fenómenos de descentralización, varios países y organizaciones donantes han fomentado la creación de mecanismos participativos con los objetivos de reducir la pobreza y aumentar la eficiencia gubernamental. En este periodo, los gobiernos de los países del sur global, incluyendo a América Latina, fueron influenciados por organizaciones como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como por las varias agencias de desarrollo de los gobiernos del norte global.

Lo curioso es que el afán por la participación ciudadana se dio simultáneamente en las organizaciones internacionales de desarrollo y en los partidos de izquierda latinoamericanos (Goldfrank, 2002). En las últimas dos décadas del siglo veinte, estos últimos comenzaron a ganar elecciones municipales en sus respectivos países, recientemente democratizados o descentralizados. Una de sus innovaciones democráticas autóctonas, el presupuesto participativo, se desarrolló inicialmente en ciudades como Porto Alegre, Belo Horizonte y São Paulo, y bajo otros nombres en Ciudad Guayana, Caracas y Montevideo. Este mecanismo generado a finales del siglo pasado ganó fama en los comienzos del siglo actual. El presupuesto participativo (PP) despertó interés por su carácter abierto a todos los ciudadanos, su capacidad de crear una vía para contribuir regularmente a las decisiones sobre una parte significativa de los fondos municipales, y su tendencia a involucrar y favorecer a los sectores más vulnerables. Eventualmente, el PP se convirtió en un instrumento o “buena práctica” promovido tanto por los activistas de izquierda, quienes lo inventaron, como por las organizaciones internacionales de desarrollo. Gradualmente, primero en América Latina y después en otras regiones, se iniciaron presupuestos participativos en centenares de ciudades.

Gobiernos nacionales aprobaron leyes que obligan a los gobiernos locales a adoptar el PP en Perú en 2003, en la República Dominicana en 2007, y en Colombia en 2015. Ya para el año 2013, los números estimados indicaron que el PP se había difundido a más de 2.000 lugares en más de 40 países, incluyendo a ciudades importantes en todas las regiones del mundo, desde la Ciudad de México, Nueva York, París y Gdansk hasta Maputo, Chengdu, Seúl y Melbourne (Sintomer, Herzberg y Rocke, 2014; Oliveira, 2017; Cabannes y Lipietz, 2017). Aunque el PP se ha sido implementado en diferentes formas en miles de ciudades, sean pobres o ricas, democráticas o autoritarias, gobernadas por la izquierda o por la derecha, su carácter original democratizador e inclusivo se ha mermado en muchos lugares (Peck y Theodore, 2015; Baiocchi y Ganuza, 2017; Goldfrank, 2017). En este sentido puede decirse que el PP no ha servido solamente como ejemplo de la influencia latinoamericana en la difusión de la participación al nivel global, sino también como ejemplo del alcance limitado de las nuevas instituciones participativas en las grandes ciudades latinoamericanas.

## Logros y límites

Los estudios de caso aquí reunidos muestran claramente que la expansión de las nuevas instituciones participativas no debe ser confundido con su efectividad en profundizar la democracia local, mejorar la eficiencia gubernamental, o reducir la pobreza o la desigualdad. De hecho, los problemas y reveses de tales instituciones sobresalen, revelando su alcance moderado o, en algunos casos, mínimo. En muchos casos las instituciones participativas tardaron años en hacer el salto de la ley a la realidad, y en algunos otros ese salto nunca se dio. Pocas experiencias participativas descritas en los siguientes capítulos involucran una cantidad importante de ciudadanos. Además, la mayoría de los mecanismos implementados tratan de consultas sin poder de decisión o influencia sobre políticas públicas significativas o, en algunos casos, fueron directamente eliminados. Otra limitación en algunos casos es que la participación está condicionada por lealtad partidista. De este modo, la participación da más señales de fortalecer el clientelismo en vez de la democracia.

De las cuatro ciudades, La Paz y Bogotá muestran los resultados menos prometedores en cuanto a las nuevas instituciones participativas. Utilizando una metodología parecida, y fundamentada en entrevistas con actores claves, Lanza y Vásquez descubren un alto grado de frustración por parte de los ciudadanos participantes. En el caso de La Paz, Lanza se enfoca en los Consejos Ciudadanos Sectoriales (CCS) desde 2000 hasta 2017. La autora muestra que, en cada periodo analizado, la mitad o más de los CCS dejaron de funcionar o nunca salieron del papel. Fue muy común también que, durante este periodo, los nombres específicos de los CCS cambiaran. En varias entrevistas con miembros de los CCS, tanto activos como inactivos, Lanza encuentra problemas comunes como la falta de motivación para participar, ligada a la falta de autonomía de dichos organismos. Es notable también la falta de coordinación entre los diferentes CCS, así como la poca apertura por parte del ejecutivo municipal. Centrándose en los Encuentros Ciudadanos y los Consejos de Planeación Local en Bogotá, Vásquez resalta algunos logros como la creación de cierta estabilidad de los actores y métodos de la planeación participativa, la adquisición

de aprendizajes por parte de algunos de los participantes, y cierto grado de mejoramiento de las relaciones entre organizaciones sociales. Al mismo tiempo, Vásquez es contundente analizando los fallos de los procesos participativos en Bogotá. Estos fallos tienen que ver tanto con el diseño de las instancias participativas como con el abuso clientelar de ellas por parte de autoridades locales. En términos de diseño, existen faltas de coordinación entre tiempos (de participación y de administración) y entre niveles (sub-municipal y municipal). Esto deja a los participantes sin la información necesaria para hacer planes técnicamente complejos, además de poner límites en el monitoreo y evaluación de los proyectos. Estos problemas, en combinación con el incremento del clientelismo, han propiciado la desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones participativas.

Si La Paz y Bogotá se parecen en su constante vaivén de las instancias participativas, los casos de São Paulo y Buenos Aires comparten un sentido de auge y caída de la participación. Por ejemplo, Tonella y Borges describen un proceso participativo impresionante para el Plano Director Estratégico (PDE) en São Paulo durante la gestión de Fernando Haddad del PT (2013 – 2017). Este proceso recibió incluso un premio de la ONU Habitat como buena práctica urbana. Sin embargo, los autores muestran cómo el siguiente alcalde, João Dória, ignoró tanto el PDE como los derechos civiles en su creación de nuevos programas urbanos. En sus actuaciones relativas a las áreas de habitación y transporte, Dória también desechó los proyectos de los consejos gestores respectivos, que habían sido consensuados a través de mecanismos consultivos. De hecho, Tonella y Borges concluyen que hay un proceso de “des-democratización” en São Paulo y en todo Brasil, desde la remoción de la Presidente Dilma Rousseff, la ascendencia de Michel Temer y la elección de su aliado “golpista”, Dória.

En Buenos Aires, este auge y caída son un poco menos intensos. Su apogeo se ve claramente en la Convención Estatuyente de 1996 con la creación formal de los 15 mecanismos participativos, mientras que su declive se muestra de forma gradual. Por un lado, Schneider, Rey, y Ford muestran que ninguno de los cuatro mecanismos de participación ciudadana directa –referéndum, iniciativa popular, revocatoria de mandato y consulta popular– se ha realizado en la práctica. Por el

otro lado, la mayoría de los mecanismos que sí se implementaron –los Consejos Consultivos Comunales, las Mesas de Gestión Participativas y las consultas digitales– sufren, en general, de poca coordinación entre sí y de presupuestos y capacidades restringidos. Esto lleva a que, en muchas ocasiones, su impacto sea poco tangible. La institución participativa mejor evaluada por Schneider, Rey, y Ford es la figura de las Mesas de Gestión Participativas. Estas existen en algunos barrios y han servido como una instancia para la resolución de conflictos, el incremento de la transparencia y la toma de medidas de emergencia. El presupuesto participativo de Buenos Aires también tuvo altibajos. Primero se demoró en implementarse y, luego de llegar a tener miles de participantes, se desmoronó bajo alcaldes que preferían enfocarse en la participación digital, quedando así la participación reducida a un tipo de encuesta virtual.

Este vaciamiento del potencial transformador del presupuesto participativo en Buenos Aires sigue el patrón más general de los PP en América Latina (Goldfrank, 2021). Originalmente, el modelo del PP que se aplicaba en Porto Alegre y otras ciudades fue elogiado como una manera de dar voz a los excluidos, empoderar a las organizaciones de la sociedad civil, mejorar la igualdad en la provisión de servicios e infraestructura urbana, y transparentar las finanzas municipales. Sin embargo, a través de los años y con la difusión del PP, los gobiernos que los implementaron hicieron modificaciones al modelo que, en realidad, inhibían la práctica efectiva de ciudadanía. Como explican Peck y Theodore (2015), los canales neoliberales de la difusión del PP ganaron presencia por encima del canal de la izquierda. Esto se debió a la mayor capacidad de las ‘agencias del consenso de Washington’ de promover “una versión de PP desnudado de la política (...), viajando como una técnica de buen gobierno, frecuentemente por partes o como un modelo demasiado simplificado por una consulta ciudadana, desprovisto de cualquier agenda más radical de transformar las relaciones estado-sociedad desde abajo o hasta de alterar fundamentalmente la distribución de los recursos” (p. 231). Los cambios al modelo original en diferentes lugares incluyen: restringir la participación a ciertas organizaciones sociales o vecindarios en vez mantenerla abierta a todos; agregar participantes ‘oficiales’ del gobierno o partidos políticos; restringir las decisiones

solamente a pequeños proyectos de infraestructura; evitar incluir una fórmula de asignar los fondos en beneficio de las comunidades más necesitadas; e ignorar la creación de un consejo coordinador o comités de monitoreo. Otro cambio relevante es que los fondos dedicados a los PP tienden a ser menores o a disminuir con el tiempo, lo cual obviamente implica que su impacto también se atenúa. Esto es lo que ha pasado en Porto Alegre, el experimento mejor conocido, donde el PP desapareció por un año en 2017.

## Variaciones y conclusiones

¿Cómo se pueden explicar las variaciones en los esfuerzos y tipos de instituciones participativas, y en sus impactos en la democracia local? Esta pregunta resulta difícil de contestar, pero puede decirse de antemano que la respuesta no es simple. No hay, por ejemplo, un modelo unicausal para explicar el fenómeno de las instituciones participativas. No hay una única ideología detrás de ellas que determine los tipos de instituciones adaptadas o sus impactos. El desarrollo de las instituciones participativas diverge considerablemente dentro del grupo de países asociados con el auge de la izquierda y, como se ha mencionado, es divergente incluso dentro de las categorías convencionales de los gobiernos bolivarianos y los socialdemócratas. Los gobiernos de derecha también muestran actitudes diferentes frente a las instituciones participativas. Al mismo tiempo, no se puede descartar por completo el papel de los partidos políticos y sus ideologías.

En las ciudades de São Paulo y Buenos Aires, el auge y caída de las instituciones participativas no se podría entender sin distinguir las actuaciones de la izquierda y la derecha. El PT y FrePaSo están claramente ligados al incremento de la participación mientras que los políticos más hacia la derecha, Dória en São Paulo y Mauricio Macri en Buenos Aires, están asociados con su declive, aunque en diferentes maneras. Tonella y Borges muestran como Dória deslegitimó e ignoró las instituciones participativas, mientras que Schneider, Rey, y Ford indican que Macri las modificó de tal manera que quedaron sin impacto real. El actual alcalde o jefe de gobierno de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, siendo del mismo

partido del presidente Macri (PRO), no ha rechazado la participación ciudadana sino que ha apostado en su digitalización.

Los autores de estos capítulos utilizan diferentes marcos teóricos interesantes para explicar la evolución de las instituciones participativas en São Paulo y Buenos Aires que tienen en cuenta el papel de los políticos. Tonella y Borges utilizan el concepto de des-democratización de Charles Tilly, aludiendo, en su momento, a la desconexión entre el PT y algunos movimientos sociales. Luego aplican este término al uso de medios coercitivos en beneficio de poderes fácticos por parte de Dória. En cambio, Schneider, Rey, y Ford emplean el concepto de la estructura de oportunidades, enfocándose en los momentos de crisis que ayudaron a la irrupción de políticas participativas, aunque también limitándolas a depender del oportunismo político.

Por su parte, Lanza y Vásquez ofrecen análisis interesantes de las otras dos ciudades analizadas en este libro, enfocándose más detalladamente en las fallas de los mecanismos participativos que en las motivaciones ideológicas y/o políticas de sus creadores. Sus capítulos sobre La Paz y Bogotá nos recuerden que la política de cada día existe más allá de las distinciones entre izquierda y derecha. Lanza sugiere que las debilidades de la sociedad civil en La Paz, sumadas a la poca estabilidad de la sociedad política, impiden el desarrollo de instituciones participativas duraderas e impactantes. Vásquez afirma que el principal problema de las instituciones participativas en Bogotá es que sufren de una lógica ‘top-down,’ la cual crea una rigidez y burocratización de los mecanismos, que terminan orientándose solo al cumplimiento de las normas, en vez de ser expresiones reales de la ciudadanía. Es notable que la institución participativa mejor evaluada en La Paz, el Comité Municipal de Seguridad Alimentaria, fue creada desde abajo, o sea por una organización de la sociedad civil, y no desde arriba por el gobierno.

Los capítulos aquí reunidos nos indican que mientras las ideologías y las ideas importan para el desarrollo de las instituciones participativas, hay que apreciar también otros factores, tales como los legados históricos específicos de ciudades y países individuales, los diseños utilizados para la participación, la fuerza variante de intereses conservadores, y los tejidos sociales locales. Un tema común que estos



capítulos subrayan es que independientemente de quienes implementan las nuevas instituciones participativas – tecnócratas, populistas carismáticos, o partidos progresistas – su alcance ha sido limitado. Un factor subyacente a estas limitaciones es que las autoridades locales de turno, independientemente de sus colores políticos, parecen temer a los mecanismos de participación que genuinamente ofrecen compartir el poder con los ciudadanos, especialmente los ciudadanos de bajos recursos. No es de sorprenderse que los jefes de gobierno prefieren retener la autoridad de decisión sobre la gran mayoría de los recursos y sobre las políticas públicas más importantes para ayudarse a mantener en el poder. Las crisis y la competencia electoral puede estimular esfuerzos por crear nuevas instituciones participativas, pero a la vez pueden limitar su alcance, ya que las autoridades procuran mantener el control sobre cuáles de sus ciudadanos reciben recursos y políticas a su favor. Además, es importante tener en cuenta los varios niveles de gobierno y los conflictos entre los mandos nacionales y locales, especialmente para las ciudades capitales. Cuando los partidos en el poder local ascienden al poder de las ciudades capitales, y luego al poder nacional, hay mucho más en juego en cada instancia. La necesidad de retener autoridad para poder hacer compromisos, cementar las alianzas y apaciguar a los intereses poderosos se incrementa también, lo cual aumenta los temores a la participación popular. A pesar de lo dicho, esta conclusión no es totalmente pesimista. Los autores de los capítulos siguientes también ofrecen muchas ideas interesantes para mejorar las instituciones participativas en sus respectivas ciudades que merecen ser estudiadas e implementadas.

## Referencias

- Arsel, M., Hogenboom, B., y Pellegrini, L. (2016). The extractive imperative in Latin America. *The Extractive Industries and Society*, 3(4), 880-887.
- Baiocchi, G., y Ganuza, E. (2017). *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Palo Alto: Stanford.
- Cabannes, Y., y Lipietz, B. (2017). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment and Urbanization*, 30(1) 67-84. Doi: 10.1177/0956247817746279.
- Cabrero Mendoza, E., y Díaz Aldret, A. (2012). La acción local en periferias urbanas marginadas de México. ¿Nuevas o viejas institucionalidades? *Gestión y Política Pública*, 21(spe), 83-129. Recuperado en 10 de octubre de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792012000300003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000300003&lng=es&tlng=es).
- Cameron, M., y Sharpe, K. (2012). Institutionalized Voice in Latin American Democracies. En M. Cameron., Hershberg, E., y Sharpe, K. (Ed.), *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*. New York: Palgrave MacMillan.
- Cannon, B., y Kirby, P. (2012). Civil Society-State Relations in Left-Led Latin America: Deepening Democratization?. En B. Cannon y Kirby, P. (Eds.), *Civil Society and the State in Left-Led Latin America: Challenges and Limitations to Democratization*. London: Zed Books.
- Dagnino, E., Olvera, A., y Panfichi, A. (2006). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. En O. Dagnino., Olvera, A., y Panfichi, A. (Eds.), *A disputa pela construção democrática na América Latina* (13-91). São Paulo y Campinas: Paz e Terra y Unicamp.

- De la Torre, C. (2017). Populist Citizenship in the Bolivarian Revolutions. *Middle Atlantic Review of Latin American Studies* 1(1): 4-29.
- Delamaza, G. (2015). *Enhancing Democracy: Public Policies and Citizen Participation in Chile*. New York: Berghahn.
- Fung, A. (2011). Reinventing Democracy in Latin America. *Perspectives on Politics*, 9(4): 857-871.
- Goldfrank, B. (2002). The Fragile Flower of Local Democracy: A Case Study of Decentralization/Participation in Montevideo. *Politics & Society*, 30(1): 51-83.
- Goldfrank, B. (2017). Participatory Budgeting in Latin American Cities. En T. Angotti (Ed.), *Urban Latin America: Inequalities and Neoliberal Reforms*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Goldfrank, B. (2021). Inclusion without Power: Limits of Participatory Institutions. En D. Kapiszewski, Levitsky, S., y Yashar, D. (Eds.), *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jara Reyes, R. (2012). State-Civil Society Relations During Student Mobilizations in Chile in 2006 and 2011. En B. Cannon y Kirby, P. (Eds.), *Civil Society and the State in Left-Led Latin America: Challenges and Limitations to Democratization*. London: Zed Books.
- Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (Eds.). (2014). *Democracias en Movimiento: Mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina*. México: UNAM.
- Mayka, L. (2013). *Bringing the Public into Policymaking: National Participatory Institutions in Latin America* (Ph.D. Dissertation). University of California, Berkeley.
- Olvera, A. (2015). Ciudadanía y participación ciudadana en México. En J. R. Cossío Díaz y Florescano, E. (Eds.), *Hacia una nación de ciudadanos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Peck, J., y Theodore, N. (2015). *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Pogrebinschi, T. (2013). *The Pragmatic Turn of Democracy in Latin America*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Pogrebinschi, T. (2016). Comparing Deliberative Systems: An Assessment of 12 Countries in Latin America. Paper prepared for presentation at the 2016 Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), Philadelphia.
- Pogrebinschi, T. (2017a). Democratic Innovation: Lessons From Beyond the West. En The Hertie School of Governance, *The Governance Report 2017*. Oxford: Oxford University.
- Pogrebinschi, Thamy. 2017b. LATINNO Dataset. Berlin: WZB.
- Rampf, D. y Chavarro, D. (2014). The 1991 Colombian National Constituent Assembly – Turning Exclusion into Inclusion, or a Vain Endeavour?. *Inclusive Political Settlements* Paper 1. Berlin: Berghof Foundation.
- Sandbrook, R. (2014). *Reinventing the Left in the Global South: The Politics of the Possible*. Cambridge: Cambridge UP.
- Schilling-Vacaflor, A., y Vollrath, D. (2012). Indigenous and peasant participation in Resource Governance in Bolivia and Peru. En B. Cannon y Kirby, P. (Eds.), *Civil Society and the State in Left-Led Latin America: Challenges and Limitations to Democratization*. London: Zed Books.
- Silva, E. (2017). Reorganizing Popular Sector Incorporation: Propositions from Bolivia, Ecuador, and Venezuela. *Politics & Society* 45(1): 91-122.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., y Rocke, A. (2014). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. En N. Dias, (Ed.), *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel, Portugal: In Loco Association.

- Vargas Reina, J. (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2012. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 167-207.
- Webber, J., y Carr, B. (2013). Introduction: The Latin American Left in Theory and Practice. En J. Webber y Carr, B. (Eds.), *The New Latin American Left: Cracks in the Empire*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Zaremborg, G., Gurza Lavalle, A., y Guarneros-Meza, V. (2017). Introduction: Beyond Elections: Representation Circuits and Political Intermediation. En G. Zaremborg, Guarneros-Meza, V., y Lavalle, A. (Eds.), *Intermediation and Representation in Latin America: Actors and Roles Beyond Elections*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.





Este libro se terminó de editar  
en la Editorial UTADEO  
en el mes diciembre de 2020





Desde hace más de tres décadas, las innovaciones participativas en América Latina han estado en la agenda política, generando cientos de experiencias a lo largo de toda la región cuyo propósito común ha sido crear espacios de interlocución entre el gobierno y la ciudadanía a fin de que esta última pueda influir en el proceso de definición de una política o tema de interés colectivo. A partir de esta apuesta, las innovaciones participativas han buscado abrir el sistema político en una región con un fuerte legado de autoritarismo y exclusión, así como brindar legitimidad a los gobiernos. Así, América Latina se ha convertido en un laboratorio de experimentación de espacios participativos, lo que ha sido evidencia para algunos sectores –tanto académicos como políticos– de la profundización democrática.

Este libro ofrece una perspectiva novedosa y crítica. A partir de juiciosos estudios de caso que examinan la implementación de instituciones participativas en Bogotá, Buenos Aires, La Paz y Sao Paulo, se aborda la capacidad de estas experiencias de profundizar la democracia local y conectar efectivamente las demandas de los ciudadanos con los procesos de políticas públicas. A diferencia de la tendencia sobre estudios de participación ciudadana en la región, los hallazgos de las investigaciones aquí contenidas desde diversas perspectivas señalan que los alcances han sido limitados. La participación ciudadana supone algún tipo de redistribución del poder político a fin de mejorar la eficacia gubernamental, fortalecer la democracia, hacer frente a la desigualdad, entre otros; y es allí en donde se encuentran los mayores obstáculos.

Pareciera que, independientemente del color político, los jefes de gobierno se han resistido a compartir con los ciudadanos el poder de decisión frente a diferentes temas, generando entre otros frustración, falta de motivación, desconfianza, aumento de clientelismo. Así pues, las innovaciones participativas han parecido ser inocuas frente a las relaciones de poder existentes, manteniéndose intactas e impidiendo una verdadera democratización del proceso político. La presente obra abre el debate acerca de los alcances de la participación ciudadana en América Latina, una región cuyas democracias están haciendo frente en la actualidad a importantes retos.