

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

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

Este 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

En 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).¹

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