



Participación ‘postinstitucional’: El rol actual de las innovaciones democráticas frente a los desafíos democráticos en América Latina

MELISA ROSS

<melisa.ross@uni-bremen.de>

Universität Bremen

Berlín, Alemania

ORCID: 0000-0002-1231-5806

[Resumen] La democracia participativa y deliberativa, como proyecto político estatal y social, se ha consolidado en las últimas cuatro décadas en América Latina, demostrando complementariedad y capacidad de impacto positivo en las democracias electorales-representativas. Actualmente avanzan a nivel global proyectos iliberales y autocráticos que plantean nuevos desafíos a las instituciones democráticas. La región no está exenta de estos cambios y, en años recientes, se han desmantelado rápidamente infraestructuras institucionales que presentan nuevos desafíos para los espacios de participación ciudadana. En este contexto regional, ¿qué rol queda para las innovaciones democráticas? Partiendo de una revisión de la literatura reciente y entrevistas a expertos/as, este artículo analiza tres tendencias en la adaptación de formatos participativos, después de su institucionalización, frente a las actuales crisis complejas: (i) nuevas interfaces socioestatales ‘desde abajo’, (ii) colaboración y *crowdsourcing*, y (iii) regreso a formas de deliberación hiperlocal. Se concluye con una reflexión sobre la fragilidad de las instituciones de democracia participativa y deliberativa, y el retorno a formas de movilización y protesta en contextos de retroceso democrático.

[Palabras clave] Participación ciudadana, deliberación, innovaciones democráticas, coproducción, *crowdsourcing*.

[Title] ‘Post-institutional’ participation: The current role of democratic innovations in Latin America’s challenged democracies

[Abstract] Participatory and deliberative democracy—as a political and public project—has consolidated over the last four decades in Latin America, proving its complementarity and capacity to improve electoral-representative democracies. However, on a global scale, illiberal and autocratic projects are gaining ground and challenging democratic institutions. The region is not exempt from these developments, and in recent years democratic innovations have been rapidly dismantled, which presents new challenges to citizen participation. In this regional context, what role can democratic innovations still play? Departing from the latest literature and drawing on expert interviews, this review article analyzes three trends in how participatory processes are adapting to complex crises after their

initial institutionalization, namely through: (i) new 'bottom-up' social interfaces, (ii) collaboration and crowdsourcing, and (iii) the return to forms of hyperlocal deliberation. The article concludes with a reflection on the fragility of institutions of participatory and deliberative democracy, and the return to forms of mobilization and protest in contexts of democratic regression.

[Keywords] Citizen participation, deliberation, democratic innovations, co-production, crowdsourcing.

[Recibido] 10/04/24 y [Aceptado] 29/05/24

Ross, Melisa. 2024. "Participación 'postinstitucional': El rol actual de las innovaciones democráticas frente a los desafíos democráticos en América Latina". *Elecciones* (enero-junio), 23(27): 45-78.
DOI: 10.53557/Elecciones.2024.v23n27.02

1. INTRODUCCIÓN¹

La democracia participativa y deliberativa (*participatory and deliberative democracy*, PDD) ha sido reconocida como un proceso global que promete ofrecer la ‘cura a los males de la democracia’ en plataformas tan variadas como The Guardian, The Financial Times y el World Economic Forum de Davos (CURATO ET AL. 2020). El término abarca un campo de investigación y práctica cuyo denominador común es el involucramiento activo y directo de la ciudadanía en la política y en las políticas públicas, más allá de las instituciones representativas tradicionales.² Se considera que las instituciones de PDD pueden resolver problemas de legitimidad y confianza ciudadana en las instituciones mediante la protección y mejora de ‘bienes democráticos’ como la inclusión, el control popular, el juicio considerado y la transparencia, así como ‘bienes institucionales’ como la eficiencia y la transferibilidad (SMITH 2009, 12-13).

Aunque las contribuciones teóricas fundacionales de la PDD encuentran su genealogía generalmente en el norte global, las prácticas que han proveído evidencia empírica han provenido del sur global (GAVENTA 2014) y especialmente de América Latina (SELEE Y PERUZZOTTI 2009; RAMÍREZ Y WELP 2011). Estudios pioneros de PDD se centraron, por ejemplo, en los *gram sabhas* de Kerala, India (HELLER ET AL. 2007) y el *orçamento participativo* de Brasil (CABANNES 2004). América Latina ha sido considerada un ‘laboratorio de innovaciones democráticas’³ y parece ofrecer el mayor número documentado de instituciones de PDD en el mundo (LATINNO 2020). Casos destacados en la región incluyen mecanismos de consulta directa a la ciudadanía como referendos, plebiscitos, iniciativas populares o revocación de mandato (ZOVATTO 2007) e instituciones de participación de la sociedad civil, movimientos sociales y grupos de interés organizados, como consejos comunales, conferencias de

1 Se agradecen los comentarios de ambos revisores/as anónimos y de Benjamin Goldfrank, que han sido esenciales para clarificar los argumentos de este artículo.

2 Mientras que la democracia participativa se refiere a un amplio campo de prácticas y enfoques que permiten a las y los ciudadanos influir directamente en la política, la democracia deliberativa pone énfasis en el intercambio razonado de argumentos para la solución de problemas políticos (ELSTUB 2018). Por su parte, los formatos e instituciones concretas de participación y deliberación se definen como ‘innovaciones democráticas’ debido a su carácter experimental (SMITH 2009). La PDD se utiliza aquí para referirse al campo de práctica y conocimiento, mientras que con ‘innovaciones democráticas’ se refiere a los casos, procesos, y mecanismos concretos de participación y deliberación.

3 Todas las citas textuales del inglés son traducciones propias. No se indica el número de página en citas textuales cuando han sido extraídas de la versión web de los artículos.

políticas públicas, consejos asesores y formas directas de gestión de recursos por ciudadanas/os (POGREBINSCHI Y ROSS 2021; RICH *ET AL.* 2019).

Sin embargo, los procesos e instituciones que capturan actualmente la atención global son preponderantemente instituciones experimentales cuya difusión es prevalente en el norte global, como los minipúblicos (*deliberative mini-publics*, DMP) o las asambleas basadas en el sorteo ciudadano. Este tipo de propuestas ha encontrado poco eco en América Latina y parece tener poco que ofrecer en contextos que enfrentan en simultáneo crisis económicas, insatisfacción con las instituciones, corrupción, inseguridad y fragilidad institucional. A pesar del rol central de la región en modelar, experimentar e incluso en exportar innovaciones democráticas (PRADEAU 2021), en años recientes se ha verificado un declive en las instituciones de PDD, acompañado de derivas autoritarias y erosión de las instituciones representativas (AVRITZER 2019), captura y manipulación de las instituciones participativas (GARCÍA-GUADILLA 2008; McNULTY 2019), y el desmantelamiento de espacios, plataformas y procesos por parte de gobiernos menos favorables a la participación (BEZERRA *ET AL.* 2024).

Frente a estos desafíos, surge la pregunta: ¿qué rol juegan las innovaciones democráticas en las democracias latinoamericanas contemporáneas? Este artículo examina, en primer lugar, el desarrollo de la PDD en la región durante cuatro ciclos histórico-políticos, identificando las condiciones, formatos, e impactos prevalentes de la participación en las últimas cuatro décadas. Se describen las condiciones que permitieron la expansión e institucionalización de mecanismos participativos, así como su retroceso a partir de los cambios en el escenario político regional desde 2015/16. Este mapeo permite avanzar en la exploración de tres nuevos formatos de PDD que han emergido desde entonces, en un contexto menos favorable a la participación ciudadana. Se sostiene que estas nuevas innovaciones democráticas adoptan la forma de (i) nuevas interfaces socioestatales ‘desde abajo’, (ii) colaboración y *crowdsourcing*, y (iii) un regreso a la deliberación hiperlocal. Se analiza cómo estos espacios han respondido a retos coyunturales, qué tipo de propuestas político-institucionales han desarrollado y qué perspectivas indican para el futuro desarrollo de la PDD en la región. Se concluye con una reflexión sobre las implicancias de estos nuevos formatos para el estudio de la PDD y para la comprensión de los avances y retrocesos democráticos en América Latina.

2. EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DELIBERATIVA EN LA REGIÓN

La expansión de la PDD en América Latina ha sido impulsada por diversos catalizadores sociales e institucionales, que pueden ser periodizados en cuatro momentos histórico-políticos en la región.

El primer momento se sitúa alrededor de las transiciones democráticas que marcaron el fin de las dictaduras militares durante las décadas de 1970 y 1980. Este periodo se caracterizó por la apertura de elecciones competitivas y la restauración de instituciones participativas. En su estudio seminal, O’Donnell y Schmitter (1986) señalaron que las transiciones democráticas fueron acompañadas, y en algunos casos impulsadas, por crecientes movilizaciones sociales que recurrieron a una “multitud de foros populares”, donde el ejercicio de la ciudadanía pudo “florecer en las deliberaciones sobre cuestiones de interés cotidiano” de una manera “a menudo altamente participativa e igualitaria” (O’DONNELL Y SCHMITTER 1986, 53).

Durante las transiciones democráticas, algunas de las nuevas constituciones de la región incluyeron canales de participación. El proceso constituyente de 1987-88 en Brasil permitió a grupos e individuos enviar propuestas de enmiendas e incluso trabajar directamente con los legisladores. Una vez presentado el borrador final de la nueva Constitución, las asociaciones civiles podían proponer artículos si reunían más de 30 000 firmas apoyando estas ‘enmiendas populares’ (WELP Y SOTO 2020). Otras reformas avanzaron en la institucionalización de la participación, como la Constitución de 1991 en Colombia, que establece consultas comunitarias obligatorias y vinculantes antes de avanzar proyectos de extracción de recursos naturales (SHENK 2022). Así, las transiciones democráticas crearon las condiciones para el surgimiento de “públicos participativos” y de diversos “mecanismos de deliberación cara a cara, libre expresión y asociación” (AVRITZER 2009, 7).

El segundo momento se vincula a la introducción de reformas de descentralización político-administrativa y la apertura a elecciones competitivas, así como a la creación de nuevas instancias de participación directa a nivel local en la década de 1990. Con el regreso a la competencia electoral de partidos progresistas y de (tradición de) izquierda, también ganaron espacio concepciones participativas de la democracia en la esfera pública e institucional

(TANSCHKEIT 2020). Estos procesos fueron esenciales para abrir escenarios que permitieran un mayor experimentalismo político (GOLDFRANK 2011). Así surgió el notable caso del *orçamento participativo* (presupuesto participativo) de Porto Alegre, iniciado en 1989 por el primer mandato del Partido dos Trabalhadores (PT), y posteriormente exportado, adoptado y adaptado en todo el mundo (CABANNES 2004; PRADEAU 2021).

Paralelamente a la consolidación institucional de las democracias regionales, también se expandieron y consolidaron nuevos formatos participativos dentro del Estado, destinados a acercar las preferencias ciudadanas a representantes políticos y servidores públicos. Estos fueron los objetivos iniciales de los consejos comunales en Venezuela (GARCÍA-GUADILLA 2008) y de las conferencias de política pública en Brasil (POGREBINSCHI 2018). Como resultado, se observó un aumento de “espacios formales que involucran a ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo, diseño o supervisión de políticas públicas” (RICH *ET AL.* 2019) dentro o en relación con el Estado. Aunque esta experimentación institucional fue “variada y desigual entre países, entre diferentes niveles de gobierno, y con respecto al grado efectivo de implementación” (ANNUNZIATA Y GOLDFRANK 2023, 763), se ha documentado un incontrovertible crecimiento en número y relevancia de las instituciones participativas desde 1990 (POGREBINSCHI 2021; POGREBINSCHI Y ROSS 2021).

La participación también formó parte de la ola asociativa que caracterizó los años 1990 en la región, impulsada en asambleas barriales y movimientos sociales, lo que facilitó el surgimiento de nuevas formas de acción colectiva y rendición de cuentas, así como la conformación de redes cívicas internacionales (PERUZZOTTI Y SMULOVITZ 2006, 12). Los movimientos sociales pasaron de oponerse a los gobiernos militares a movilizarse contra las consecuencias del neoliberalismo, tanto dentro de instituciones democráticas recién creadas como en las calles, comunidades y barrios, a través de prácticas que ‘entremezclaron’ participación y deliberación (POGREBINSCHI 2018, 832). No obstante, “su grado de influencia dependió no solo de su propia fuerza y estrategia, sino de si sus agendas convergían con las de otros actores clave, como las organizaciones internacionales de desarrollo y los partidos políticos en el poder”, entre otras oportunidades políticas (ANNUNZIATA Y GOLDFRANK 2023, 763).

El tercer momento, a partir de los 2000, se asocia con la ola de victorias electorales progresistas y de centroizquierda en numerosos países de la región, que optaron activamente por la expansión del gasto público y la institucionalización de numerosas innovaciones democráticas. Este periodo se describe como una “nueva incorporación” (GARAY 2021 citada en RICH *ET AL.* 2019), caracterizada por el apoyo mutuo entre sectores populares y gobiernos, escalando y expandiendo esas nuevas instituciones participativas. En algunos casos, como Perú y República Dominicana, las consultas ciudadanas, los presupuestos y la planificación participativas fueron consolidados en marcos legales que los tornaron obligatorios para todos los municipios, provincias, y a nivel federal. En otros, como Colombia y Costa Rica, se avanzaron experimentos vinculados al gobierno abierto, la participación digital y la consulta ciudadana a través de audiencias públicas (POGREBINSCHI Y ROSS 2021, 48, 53).

Sin embargo, la consolidación de la PDD en la región no se ha desarrollado exclusiva ni necesariamente en direcciones más inclusivas. Estos procesos presentaron “un compromiso con políticas públicas orientadas a la igualdad y la redistribución, y cierta proclividad a generar dinámicas de empoderamiento popular” a la par de “niveles relativamente bajos de formalización” (RAMÍREZ Y WELP 2011, 12). Existe también evidencia de que no fueron exclusivamente los gobiernos progresistas quienes promovieron la expansión de la PDD. Gobiernos de derecha iniciaron tantos o más procesos participativos como sus contrapartes (POGREBINSCHI 2021, 21), a menudo dentro de reformas de ‘segunda generación’ posteriores al Consenso de Washington (ANNUNZIATA Y GOLDFRANK 2023, 763). Ya en 2011, Ramírez y Welp destacaban que

cada vez un mayor número de partidos del centro a la derecha, y sin mayores distinciones entre neoconservadores y liberales, han activado diversas modalidades participativas [...] sobre todo, como una herramienta para ganar eficacia y transparencia en la provisión de los servicios públicos, modernizar el conjunto de la gestión más allá de los tradicionales paradigmas de gobierno y, en suma, para procurar una adecuada gobernanza de los asuntos públicos (RAMÍREZ Y WELP 2011, 12).

Finalmente, el cuarto y actual momento marca el decrecimiento y desmantelamiento de las instituciones de la PDD, asociado al auge de tendencias conservadoras y autocráticas en la región durante las décadas de 2010 y 2020. La participación ciudadana, incluso cuando es adoptada por fuerzas democráticas o

progresistas, puede ser funcional a procesos de desdemocratización e iliberalización. Instituciones inicialmente celebradas por introducir formas ‘radicales’ de participación demostraron ser susceptibles a la manipulación y cooptación por ciertas fuerzas políticas. Por ejemplo, los consejos comunales de Venezuela, creados como instancias de gobernanza participativa hiperlocal, fueron utilizados con fines clientelares por el Movimiento V República / Partido Socialista Unido de Venezuela (GARCÍA-GUADILLA 2008). En Ecuador, la creación de una nueva rama estatal —el Quinto Poder o Poder Ciudadano— fue calificada como una instancia politizada cuyos participantes eran excesivamente cercanos al gobierno. Desde la pérdida de poder efectivo de Alianza PAIS, su funcionamiento ha sido interrumpido por cambios en la legislación y juicios políticos instrumentalizados (MONCAYO VIVES 2020). Algunas reformas participativas multinivel demostraron ser ineficaces, con niveles parciales y heterogéneos de implementación y escasa capacidad de impacto, como el presupuesto participativo en Perú (MCNULTY 2019). Asimismo, se han verificado numerosos casos de institucionalización simbólica, espacios que ofrecen “a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil un lugar para expresar sus frustraciones que no tendrá ningún impacto en los resultados de las políticas”, lo que “puede desmovilizar a la sociedad civil al frenar las demandas públicas de reformas políticas sustantivas; proveyendo solo un gesto simbólico hacia la inclusión mientras consumen el tiempo y la energía de los activistas” (RICH ET AL. 2019).

Por otro lado, desde 2015/16, con el advenimiento del llamado ‘giro conservador’ —caracterizado por la ola de victorias electorales de centroderecha, derecha y extrema derecha— se ha observado una disminución en la frecuencia y número de nuevos procesos participativos adoptados en la región. Este fenómeno no solo responde al cambio de signo político en los gobiernos nacionales, sino que también está relacionado con el fin del llamado *commodities boom* que financió la expansión estatal durante la década anterior (ANNUNZIATA Y GOLDFRANK 2023, 772). Frente a economías en receso, protestas y malestar público con los gobiernos e instituciones democráticas, los nuevos gobiernos han priorizado otras formas de intervención en lugar de la participación ciudadana. Algunas fuerzas políticas han tomado giros autoritarios, persiguiendo y silenciando la movilización social, como en el caso de Nicaragua (POGREBINSCHI Y ROSS 2021, 44). Gobiernos de corte iliberal también han

desmantelando instituciones participativas ya consolidadas, como la presidencia de Bolsonaro en Brasil (BEZERRA *ET AL.* 2024).

Esta periodización evidencia que la participación ciudadana en las democracias de la región ha surgido y se ha desarrollado en respuesta a ciclos y oportunidades político-institucionales. La incipiente institucionalización desde los años 2000 había alimentado un optimismo inicial sobre la consolidación de instituciones participativas como complemento a las instituciones electorales-representativas. No obstante, estudios sobre su implementación capilar en los territorios, su funcionamiento interno, los cambios políticos y las nuevas crisis, así como su capacidad efectiva para influir en las decisiones públicas, revelan una imagen más compleja. En la próxima sección se explora en detalle qué ha sucedido con las innovaciones democráticas en la región desde el cambio de ciclo de 2015/16, en un escenario institucional crecientemente desfavorable para la experimentación institucional.

3. INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS EN DEMOCRACIAS DESAFIADAS

Junto al cambiante escenario político desde el giro conservador, gobiernos y comunidades en la región han debido enfrentar continuos desafíos estructurales —pobreza, desigualdad, falta de infraestructura, violencia e inseguridad— a la par de crecientes desafíos coyunturales como la desconfianza en las instituciones, escándalos de corrupción, polarización afectiva, o la pandemia por COVID-19. En este contexto surge la pregunta: ¿qué rol le queda a la participación ciudadana en contextos de crisis complejas, democracias desafiadas y derivas exclusionarias? ¿Qué formas alternativas de influenciar en la política pública encuentran ciudadanas/os y sociedad civil cuando las instituciones participativas pierden capacidad operativa o dejan de existir?

Para abordar estas preguntas, se presenta una revisión sistemática de la literatura sobre innovaciones democráticas en la región desde el periodo 2015/16, complementada con 33 entrevistas a personas expertas, investigadoras y profesionales de PDD a nivel internacional como fuentes secundarias. Las entrevistas, aplicadas entre 2021 y 2022 en el contexto del proyecto Healthier Democracies,⁴ buscaron identificar tendencias y casos destacados en distintas

⁴ Ver Public Agenda (2024). Todos los enlaces citados en el artículo fueron visitados por última vez el 4 de abril de 2024.

regiones del mundo, lo que permitió reconocer los avances recientes en PDD específicos a América Latina en comparación con avances similares o divergentes en otras regiones del mundo. Las personas entrevistadas fueron seleccionadas para ofrecer variación en *expertise* académica y práctica de PDD, paridad de género y distribución geográfica global.⁵

Del análisis emergen tres formatos prominentes para la participación ‘postinstitucional’ en la región: (i) la continuidad de la participación apuntada a esferas institucionales, ya no por iniciativa estatal sino ‘desde abajo’; (ii) el creciente uso de formatos colaborativos (digitales) para abordar problemas estructurales; y (iii) la centralidad de la deliberación a escala micro e hiperlocal. A continuación, se examina cada formato en detalle.

3.1. INTERFACES SOCIOESTATALES ‘DESDE ABAJO’

En América Latina, la PDD ha sido promovida esencialmente por el Estado, es decir, de manera ‘*top-down*’ o mandatada ‘desde arriba’. El Estado, como principal agente activador, conductor e implementador de políticas públicas, estaría en la mejor posición para adoptar *inputs* ciudadanos de manera consecuente y responder a las demandas ciudadanas. Al mismo tiempo, los gobiernos tendrían mayor incentivo para dar seguimiento a estas demandas si ellos mismos han sido parte activa del diseño o la activación del proceso (CARSON 2007). No obstante, el liderazgo del Estado en iniciar innovaciones democráticas ha recedido en años recientes, según la evaluación comparativa de la base de datos LATINNO:⁶

En total, los gobiernos han participado en la creación del 68 % de todas las instituciones, procesos y mecanismos destinados a expandir la democracia a través de la participación ciudadana desde 1990. Sin embargo, desde 2016, este patrón se ha revertido y el papel de los gobiernos en la innovación democrática ha disminuido en toda la región; esto ha sido particularmente abrupto en algunos países, como Brasil, Bolivia, Ecuador y Uruguay (POGREBINSCHI 2021, 20).

5 Entre las entrevistadas/os, trece son mujeres, veinte son profesionales de PDD (*practitioners*) y trece son investigadoras/es. Siete tienen base en Europa, catorce en América Latina, siete en Norteamérica, tres en África, y dos en Asia y Oceanía. Las entrevistas fueron conducidas por Quixada Moore-Vissing, Sara Clarke-De Reza, Erin McNally, Mikayla Townsend, Azucena Morán, Melisa Ross, Mason Arbogast y Lance Rossi. La lista completa de personas entrevistadas puede encontrarse en Ross y Morán (2022).

6 LATINNO se describe como la “primera base de datos completa y sistemática” sobre innovaciones democráticas en América Latina. Recolecta datos de 18 países entre 1990 y 2020, catalogados “en base a 43 variables que capturan el contexto, el diseño institucional y el impacto de cada innovación” (LATINNO 2020).

El desplazamiento del Estado como impulsor de la PDD ha coincidido no solo con cambios estructurales, sino también con problemas crecientes inherentes a estos procesos. En primer lugar, el rol dominante del Estado ha permitido la captura y manipulación de algunas innovaciones democráticas por ciertas fuerzas políticas (GARCÍA-GUADILLA 2008). En segundo lugar, no es posible democratizar la sociedad ‘por obligación’, sin mecanismos adicionales de educación cívica, apoyo a la organización social y empoderamiento (HTUN Y PISCOPO 2010). En tercer lugar, la participación institucionalizada, especialmente a nivel federal, difícilmente encuentra condiciones similares de arraigo en territorios con gran variación socioeconómica y de actores dispuestos a participar (MCNULTY 2019).

No obstante, la retirada del Estado no ha significado automáticamente el fin de la experimentación y la participación. Por el contrario, activistas y la sociedad civil han retomado el liderazgo en la adopción y desarrollo de nuevas formas de PDD. Un ejemplo de formato innovador que ha ganado espacio en años recientes son las candidaturas colectivas. Estas se definen como “un grupo formado dentro de una lista de partido [político] que concurre conjuntamente por un solo asiento en un parlamento” (MENDONÇA ET AL. 2023, 154) y que explícitamente asume “el objetivo de compartir decisiones y otras acciones del mandato entre los miembros del grupo” (MENDONÇA ET AL. 2023, 156).

Estas innovaciones operan en una zona gris dentro de la representación político-partidaria: las victorias electorales son, *stricto sensu*, únicamente de la o el candidato que lidera la lista. La forma en que se compartirá el mandato entre diversas personas es parte del acuerdo interno del grupo político, más o menos formalizado, pero no amparado por las reglas electorales,⁷ lo que las convierte en experiencias legalmente ‘frágiles’ (MENDONÇA ET AL. 2023, 154). A pesar de estas condiciones, el fenómeno es relativamente reciente en la región y especialmente prominente en Brasil. En las elecciones municipales de 2012 se registraron tres candidaturas colectivas en el país; en 2016 participaron trece y tres resultaron electas. Ya en 2020 se registraron 257 candidaturas colectivas a nivel local y veinte resultaron electas (SECCHI Y LEAL 2020).

7 Los mandatos colectivos surgieron como experimentos extrainstitucionales permitidos por las reglas electorales. Sin embargo, como ha ocurrido con otras innovaciones democráticas, las normas se están adaptando gradualmente para darles cabida expresa y normalizar su operación. Ver, por ejemplo, Vital (2021).

Este tipo de innovación promueve nuevas interfaces de participación y representación dentro de las instituciones electorales-representativas. Hablamos de interfaces cuando se crean “espacios de intercambio y conflicto en los que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente”, donde grupos sociales entablan relaciones (asimétricas) con actores estatales y pueden formular demandas y recibir respuestas diferenciales (HEVIA DE LA JARA 2009). Las interfaces operan como nuevas formas de intermediación y representación política. Por un lado, dentro de las instituciones electorales-representativas, abriendo nuevos canales de comunicación con la ciudadanía. Por otro lado, actuando como fuentes de creatividad y cambio, a pesar de sus fragilidades y peligros (MENDONÇA *ET AL.* 2023, 165), superando otros formatos participativos y deliberativos que cumplían esa función en el pasado.

Caracterizar ciertos mecanismos de participación como interfaces no es novedoso; por el contrario, fue frecuente antes de la ola de institucionalización de la PDD. Sin embargo, las innovaciones democráticas formalizadas en el pasado operaron como interfaces ‘institucionales’, es decir, “espacios de interacciones regularizadas entre el Estado, por un lado, y los movimientos sociales organizados, asociaciones cívicas y organizaciones no gubernamentales, por el otro”, “diseñados para proporcionar foros donde los funcionarios estatales puedan discutir políticas públicas o recursos con los líderes de organizaciones de la sociedad civil” (ANNUNZIATA Y GOLDFRANK 2023, 764).

Mientras los movimientos sociales articulan demandas ciudadanas en la esfera pública y las asociaciones y las ONG en los territorios, los mandatos colectivos operan como interfaces ‘socioestatales’, habilitando espacios para recibir y transmitir esas demandas al sistema político (ALMEIDA 2023). Estos mandatos colectivos llenan los espacios vacíos dejados por las interfaces institucionales —innovaciones democráticas discontinuadas, inefectivas o desmanteladas—. Los mandatos colectivos crecieron substantivamente en Brasil con las elecciones locales bajo el gobierno de Bolsonaro en 2020, un gobierno que rápidamente desmanteló interfaces institucionales de larga data, bien incorporadas al ciclo de políticas públicas, como los Consejos de Política Pública (BEZERRA *ET AL.* 2024).

Los mandatos colectivos se presentan así como alternativa más directa a la representación sectorial. Las interfaces institucionales, diseñadas para la

participación ‘invitada’, “tienden a sobrerrepresentar a los que ya están representados” a través de ONG u otros intereses organizados, “dejando sin voz a ciudadanos individuales no afiliados, que a menudo están alejados de la política y carecen de los recursos sociales y simbólicos para participar” (MENDONÇA ET AL. 2023, 771). En cambio, desde la perspectiva de las y los activistas que los conforman, la función de los mandatos colectivos consiste precisamente en ‘ocupar’ las instituciones. Se describen a sí mismos como ‘*by-pass* institucional’ (MAGARIAN 2023, citada en ALMEIDA 2023), cuyo objetivo es mejorar la representación directa de intereses sociales y la representación substantiva de grupos históricamente marginalizados (MENDONÇA ET AL. 2023, 156). Por lo tanto, no buscan reemplazar las instituciones político-electorales, sino que se presentan como reconfiguraciones ‘dentro’ de las formas existentes de democracia representativa (MENDONÇA ET AL. 2023, 160ff). Para lograrlo, utilizan diversas formas de interacción directa con sus constituyentes, incluyendo asambleas, audiencias públicas, gabinetes itinerantes y consultas virtuales, que pueden ser abiertas o dirigidas a sectores específicos, como mujeres o miembros de un movimiento social (ALMEIDA 2023).

Hasta el momento, candidaturas y mandatos colectivos se han documentado principalmente en Brasil.⁸ No obstante, las innovaciones en la representación político-partidaria se basan en una tradición más amplia de relaciones extrapartido entre candidatas/os y la sociedad civil. En Colombia, el programa Ocupar la Política de Extituto apoya candidaturas con agendas sociales en el desarrollo de sus programas electorales mediante consultas públicas.⁹ En Argentina, el Partido de la Red utilizó su propio sistema de consulta digital DemocracyOS para la construcción colectiva de su programa y campañas electorales. Estas iniciativas también aportan a la tradición de candidaturas independientes, posibles en diversos países de la región,¹⁰ incluyendo la reciente experiencia de la Convención Constituyente en Chile en 2021.¹¹ Otras experiencias similares que crean interfaces socioestatales incluyen el activismo burocrático de servidores públicos alineados con movimientos sociales. Estos servidores usan canales

8 Se ha documentado al menos una experiencia de mandato (no electo) en Chile, liderada por un candidato que residió previamente en Brasil (MELLADO DÍAZ 2021).

9 Ver: <https://www.extituto.org/ocupar-la-politica/>

10 Para la lista de países, ver Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2022).

11 Para más información, ver Redacción BBC News Mundo (2021).

administrativos para “fortalecer a sus aliados de la sociedad civil como palanca para ayudarlos a superar la oposición política de políticos clientelistas y otros intereses en conflicto dentro del Estado” (RICH *ET AL.* 2019).

3.2. COLABORACIÓN Y *CROWDSOURCING*

La pandemia de COVID-19 tuvo un impacto profundo y multidimensional en América Latina, la región más desigual del mundo.¹² Su rápida expansión exacerbó problemas estructurales, limitaciones en infraestructura y provisión de servicios, así como la vulnerabilidad de amplios sectores sociales. Mientras el COVID-19 encontró rápidamente su epicentro infeccioso en la región,¹³ las reacciones gubernamentales variaron de la incapacidad y la inacción hasta la negación de la pandemia. Las medidas de aislamiento preventivo impusieron barreras adicionales a sectores ya vulnerables, sumándose la escasez de insumos en hospitales, la inaccesibilidad de elementos de protección y testeo, y el impacto negativo en el comercio y la industria, entre otras consecuencias. A pesar de los programas temporales de apoyo, como las transferencias monetarias, “el devenir de la pandemia puso al desnudo las limitaciones estructurales y coyunturales [...] en un contexto de fragmentación, no hubo instituciones regionales que estuvieran a la altura del desafío” (SVAMPA 2021, 87-8).

La situación de urgencia llevó a individuos y comunidades a desarrollar respuestas innovadoras. Tanto a nivel global como regional, iniciativas existentes y nuevas agrupaciones de individuos, organizaciones y movimientos dedicaron temporalmente sus recursos a resolver demandas emergentes y apoyar a poblaciones vulnerables.¹⁴ Se organizaron donaciones en redes sociales, campañas de higiene en barrios, ollas populares en espacios abiertos y clases de apoyo escolar en línea, entre otras actividades. Estas formas de organización y movilización se caracterizan tradicionalmente como *engagement*, entendido como participación social más que política, destinada a generar redes de apoyo más que a influenciar políticas públicas. Caen bajo el ámbito de la acción colectiva y no de la participación ciudadana, ya que no producen un *outcome* político, sino soluciones a problemas socioeconómicos inmediatos.

12 A 2023, de acuerdo con las mediciones de coeficiente de Gini del Banco Mundial a 2023 (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO 2024).

13 Sobre los efectos multidimensionales de la pandemia, ver, por ejemplo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022).

14 Ver, por ejemplo, CIVICUS (2020).

No obstante, algunos relevamientos indican que diversos proyectos de acción colectiva, además de atender necesidades urgentes derivadas de la pandemia, han perseguido también objetivos político-institucionales a través de al menos dos mecanismos: la producción colaborativa y el *crowdsourcing*.

En primer lugar, diversas campañas han buscado promover, demandar e incluso proponer respuestas de política pública a la pandemia mediante la colaboración entre ciudadanas/os, sociedad civil y gobiernos. Un ejemplo notable es la coproducción de recomendaciones o soluciones innovadoras (frecuentemente digitales) desarrolladas durante hackatones. En algunos casos, estas iniciativas provinieron de los propios gobiernos y servicios públicos. Por ejemplo, en Bogotá, el gobierno local y organizaciones de la sociedad civil unieron esfuerzos para lanzar el hackatón Movid-19, destinado a desarrollar soluciones para la movilidad de las y los trabajadores esenciales y, al mismo tiempo, reducir las probabilidades de contagio.¹⁵

Iniciativas similares ocurrieron a nivel regional, en simultáneo, con coordinación transnacional. El caso más notorio fue el MIT COVID Challenge,¹⁶ lanzado en marzo de 2020 al comienzo de la pandemia por COVID-19, con la colaboración de alrededor de 200 voluntarias/os en el equipo central. El evento organizó hackatones virtuales en simultáneo, invitando a equipos interdisciplinarios a (i) identificar las necesidades de los sistemas de salud, (ii) definir acciones para proteger a los más vulnerables, y (iii) desarrollar herramientas contra la desinformación y para empoderar la economía informal. El proceso reunió a 1400 participantes y 300 mentores/as de 73 países (80 % de América Latina) para trabajar en soluciones con impacto proyectado a seis meses desde junio de 2020.

Además, alianzas público-privadas o lideradas por la sociedad civil produjeron, de manera colaborativa, soluciones digitales para el seguimiento de casos, alerta de contagios y trazabilidad epidemiológica. En Uruguay, el sistema Coronavirus.uy fue desarrollado por el gobierno federal, la comunidad científica y un grupo de emprendimientos privados. Gracias al rápido

15 Ver documentación en <https://github.com/datasketch/movid19>

16 Para más información sobre la edición latinoamericana, ver <https://covid19challenge.mit.edu/> y <https://covid19challenge.mit.edu/latam/>. El MIT condujo otros hackatones regionales y globales como parte del mismo proyecto.

desarrollo de la aplicación para celulares —la alianza se formó a los pocos días del primer caso de COVID-19 confirmado—, el país fue el primero en América Latina en incorporar notificaciones de exposición al contagio. Así, “[a] finales de año, gracias a una ‘alineación sin precedentes’ de tomadores de decisiones, científicos y académicos, el país había logrado reducir la propagación del virus” (CYRE ET AL. 2021, 304-5).

En segundo lugar, otras campañas se dedicaron a proveer servicios públicos que normalmente recaerían bajo la esfera de acción estatal. Un ejemplo de ello son diversas iniciativas de *crowdsourcing*, es decir, de colaboración abierta descentralizada que reúne *input* de numerosas fuentes diferentes para dirigirlos hacia un resultado (*output*) común.

En Brasil, la plataforma Brasil.io¹⁷ —un portal web de datos abiertos liderado por programadores/as y activistas de gobierno abierto— desarrolló rápidamente un *dashboard* para proporcionar información en tiempo real y visualizar las estadísticas de contagio de COVID-19 por municipio. El Ministerio Federal de Salud, responsable de comunicar dichas estadísticas, dejó de proporcionar datos consolidados el 6 de junio de 2020, cuando el gobierno nacional anunció que no publicaría series temporales, sino solo datos de contagio diarios.¹⁸ Brasil.io asumió esta tarea con ayuda de más de 40 voluntarias/os, entre ellos periodistas, programadores/as y estudiantes, que diariamente compilaron los boletines epidemiológicos publicados cada día por 27 secretarías de salud estatales y más de 5000 municipios. Así, generaron bases de datos estructuradas y estandarizadas en tiempo real sobre hospitalizaciones, muertes excedentes, y variables adicionales como datos demográficos y muertes sospechosas.

Brasil.io se convirtió en una de las pocas fuentes confiables de información a nivel federal sobre indicadores clave de la pandemia, que el Ministerio de Salud de la administración Bolsonaro se negó a publicar. La plataforma fue ampliamente utilizada por periodistas, investigadores y el público para monitorear la propagación del virus y su impacto en el sistema de salud y la economía del país.¹⁹ La iniciativa también influyó en la política de datos abiertos de

17 La plataforma recopila datos de instituciones públicas, medios de comunicación y otras fuentes, estandarizándolos en un formato *machine readable* para facilitar su análisis. Estos datos abarcan diversos temas, desde demografía hasta educación y economía. Disponible en <https://brasil.io/home/>

18 Ver Globo (2020).

19 Para la documentación sobre el uso de los datos en medios, ver <https://bit.ly/4cmltMd>

los gobiernos estaduales, que comenzaron a adaptar sus prácticas de publicación de boletines epidemiológicos, adoptando estándares de procesamiento y publicación para facilitar el acceso y la circulación de sus datos abiertos.

En Chile, el Grupo Epidemiológico Matemático (GEMVEP-USACH)²⁰ lideró una iniciativa similar, reuniendo a académicos/as y estudiantes de Estadística, Ingeniería y Medicina de la Universidad de Santiago de Chile. Utilizando los recursos e infraestructura de la universidad, el grupo produjo informes sobre infecciones y contagios a nivel federal, regional y comunal, así como proyecciones de difusión de la pandemia y campañas de concientización. Además, desarrollaron una integración con Telegram que permitía a cualquier usuario/a suscrito recibir actualizaciones inmediatas. Estos recursos fueron replicados en medios de comunicación y utilizados por distintos niveles de gobierno.²¹ En ambos casos, la colaboración entre participantes voluntarios/as y gobiernos municipales y regionales permitió un seguimiento detallado del avance de la pandemia en forma comprensible para un público amplio.

Cabe destacar que estas iniciativas, nacidas en condiciones de aislamiento social y un panorama económico incierto, fueron posibles gracias a la rápida adopción de plataformas colaborativas digitales. Este tipo de plataformas ganaron popularidad en la década de 2005-2015, especialmente tras el éxito de casos como Decidim en Barcelona o Cónsul en Madrid (ROSS 2022). También se desarrollaron softwares específicos para la región en la última década; ejemplos notables incluyen DemocracyOS, utilizado en la Legislatura de Buenos Aires (2014-2015)²² y Participa.br, basada en el sistema Noosfero e implementada por el gobierno federal brasileiro (2013-2016).²³ Sin embargo, su implementación había disminuido en América Latina. Procesos más recientes optaron por diseños institucionales de canales múltiples, con opciones de participación *online* y *offline*. Ejemplos son la consulta para una nueva Constitución en Chile, iniciada por Michelle Bachelet (2015-2016),²⁴ y el proceso colaborativo de la Constitución para la Ciudad de México (MORÁN 2022). El traslado de numerosos servicios al espacio digital durante

20 Ver <http://www.gemvep.usach.cl/>

21 Ver: <https://bit.ly/4b4eOFo>

22 Ver: <https://bit.ly/4esnLyg>

23 Ver: <https://bit.ly/4esase0> y <https://bit.ly/3Vn4mTH>. El sitio web permaneció activo hasta 2020 con escasa actividad oficial.

24 Ver Pogrebinschi (2023).

la pandemia también facilitó una nueva ola de adopciones de soluciones para la colaboración digital y el *crowdsourcing*. Ejemplos recientes incluyen Participación Digital,²⁵ plataforma incorporada por el gobierno de Gabriel Boric en Chile (2022), Participa + Brasil,²⁶ implementada en el tercer mandato de Lula en Brasil (2023), y la Plataforma de Participación Digital adoptada por Lacalle Pou en Uruguay (2021).²⁷

El grado de adopción, implementación efectiva e impacto de estos mecanismos de respuesta rápida y colaborativa no fue homogéneo en la región. Hubo una mayor concentración e incidencia de iniciativas colaborativas en América del Sur, con menor presencia en América Central y algunos países andinos.²⁸ No obstante, las iniciativas documentadas demuestran no solo las ventajas de los formatos colaborativos de respuesta sociopolítica ante crisis y emergencias, sino también la rápida capacidad de movilización de ciudadanas/os, sociedad civil organizada y sector privado en canales de participación menos estructurados y con finalidades concretas e inmediatas. Este tipo de *engagement* ‘de baja intensidad’ difiere de los formatos institucionalizados, ya que ocurre a corto plazo y principalmente en línea. Como destacan Cyr *et al.* (2021), “la gobernanza colaborativa puede ser particularmente útil en países, como muchos de América Latina, donde los gobiernos tienen menos recursos para aprovechar ante una crisis inmediata [...] puede ser dinámica, y no hay razón para que deba perdurar” (CYR ET AL. 2021, 294, 310).

3.3. DELIBERACIÓN, MICRO E HIPERLOCAL

La deliberación es un formato de participación prevalente en América Latina y ha representado una forma de participación clave para la historia política regional. Por ejemplo, los cabildos han creado espacios de deliberación y rendición de cuentas entre ciudadanía y autoridades locales desde los procesos de independencia. Aunque la institución se remonta al dominio colonial, los movimientos independentistas utilizaron los cabildos como formato y como espacios físicos para trazar hojas de ruta hacia la ruptura de los vínculos coloniales y la

25 Ver <https://bit.ly/4b57Ek0>

26 Ver: <https://bit.ly/4cnNIKA>

27 Ver: <https://bit.ly/4c4GqLS>

28 Para más información, ver el Índice de Gobernanza Colaborativa en <https://colabora.lat/indice> y también en COLABORA.Lat (2022)

construcción de repúblicas independientes. Aún si convocados por milicias locales y élites mestizas (y compuestos casi exclusivamente por hombres), los cabildos desempeñaron un papel crucial en el intercambio de ideas y la co-constitución política, y fueron incorporados posteriormente en las constituciones de las nuevas repúblicas como espacios de rendición de cuentas entre autoridades y ciudadanía.

Otras formas no institucionales de deliberación también han sido practicadas históricamente por comunidades y movimientos. Por ejemplo, las comunidades indígenas en Bolivia y Ecuador tradicionalmente han celebrado asambleas para tomar decisiones de autogobierno. Su visión y praxis deliberativa abarcan procesos de diálogo, aprendizaje desde la diversidad epistémica y toma de decisiones por consenso (ZEGADA *ET AL.* 2011, 105), que demanda cumplimiento e implementación por las autoridades (estatales) (ZEGADA *ET AL.* 2011, 165). Los movimientos sociales, por su parte, han recurrido históricamente a formatos deliberativos para la autoorganización y como parte de estrategias de movilización (ANNUNZIATA Y GOLDFRANK 2023). Una forma típica de deliberación social son las asambleas populares, ampliamente practicadas en toda América Latina y documentadas académicamente al menos desde la década de 1990. Estas asambleas se han formado en todo el continente, por ejemplo, para oponerse a proyectos extractivos o nuevas industrias contaminantes; fueron estos espacios de deliberación los que permitieron la radicalización de las demandas de protección ambiental y comunitaria y su aceptación por ciudadanas/os previamente no movilizados (SVAMPA 2007). No obstante, el desarrollo de estas y otras asambleas populares no ha sido lineal y a menudo ha estado sujeto a necesidades coyunturales y eventualmente a captura político-partidaria.

La deliberación institucionalizada, por su parte, ha sido principalmente “dirigida por el Estado y de arriba hacia abajo” (POGREBINSCHI 2018, 833-4). Este tipo de deliberación formalizada incluye mecanismos como los consejos consultivos y el presupuesto participativo. Hasta 2020, esta fue la forma prevalente de deliberación en la región. La base de datos LATINNO registra 2263 diseños institucionales que se basan en la deliberación como medio primario o secundario de participación, lo que representa en promedio el 65 % del total de innovaciones democráticas documentadas en la base (POGREBINSCHI 2021, 21). La deliberación es también la forma más prevalente de participación

ciudadana en 17 de los 18 países cubiertos por la base de datos, con la única excepción de Venezuela (POGREBINSCHI Y ROSS 2021, 68).

En años recientes, el creciente malestar social ha encontrado en las asambleas un espacio renovado de reacción política. Desde 2018 se ha observado “el colapso del desempeño de los gobiernos plasmado en la baja satisfacción con la democracia” (LATINOBARÓMETRO 2023, 2), acompañado de una creciente insatisfacción con la economía y los gobiernos de turno, así como de un mayor apoyo a formas no democráticas de gobierno. Estas condiciones provocaron una ola de protestas que alcanzó su punto álgido en 2019,²⁹ con especial fuerza en Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador, Puerto Rico, México y Nicaragua. Estas protestas han utilizado prácticas deliberativas características de la movilización social de fines del siglo XX. Por ejemplo, la acampada indígena frente al Parlamento en Quito, en 2019, se organizó a través de asambleas populares abiertas y periódicas, que alcanzaron más de cincuenta sesiones en las que participaron grupos indígenas, organizaciones estudiantiles y sindicatos. Las asambleas no solo debatieron las medidas de austeridad del gobierno de Lenin Moreno, sino también estrategias de solidaridad con las y los acampantes, abriendo espacios dedicados a la participación de los grupos más afectados por la austeridad, especialmente mujeres, jóvenes y comunidades indígenas.

Otros movimientos de protesta recientes han optado por la organización en espacios deliberativos hiperlocales como estrategia de movilización a nivel barrial o comunitario. Un caso notable son los cabildos populares autoorganizados durante el estallido social en Chile en 2019-2020, que condujo a la apertura del aún incierto proceso de reforma constitucional. Además de las protestas y los igualmente notorios “enfrentamientos públicos entre manifestantes y la policía”, el movimiento se organizó a través de cabildos abiertos descentralizados, autoconvocados y presentes “ubicuamente” en todo el país (URETA *ET AL.* 2021, 523). Las reuniones, abiertas a cualquier vecina/o, se organizaron mayormente en la calle o en espacios públicos como universidades y parques, permitiendo a las y los participantes reflexionar sobre los orígenes y causas de la crisis y dar forma y substancia a la demanda de reforma constitucional.

En años recientes, han emergido en la región formatos más ‘típicos’ de democracia deliberativa diseñada, como las asambleas ciudadanas basadas en

29 Ver, por ejemplo, Murillo (2021).

el sorteo cívico, o *minipublics*. En estas, grupos relativamente pequeños de participantes se reúnen durante periodos breves para aprender, deliberar y emitir recomendaciones sobre un problema de política pública. Las personas participantes son elegidas por sorteo estratificado, de acuerdo con perfiles sociodemográficos representativos del territorio. Estos procesos son formalizados, en ocasiones institucionalizados, y generalmente comisionados por el Estado. Los *minipublics* han sido utilizados con creciente intensidad en Europa y el norte global, conformando la llamada ‘onda deliberativa’ (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO 2020).

Casos incipientes indican la llegada de la ‘ola’ también a América Latina. Desde 2020, el Consejo de Bogotá, junto con el Laboratorio de Innovación DemoLab (liderado por una coalición de organizaciones de la sociedad civil) organiza la Asamblea Ciudadana Itinerante.³⁰ Esta asamblea está compuesta por ciudadanas/os seleccionados al azar en función de criterios de género, estrato, edad y localidad, y luego agrupadas/os en comisiones sobre diversos temas como el ambiente, el uso del suelo urbano y la movilidad, entre otros. Se convoca a un nuevo grupo de participantes cada año, con la singularidad de que cada edición retoma los resultados y las lecciones aprendidas de ediciones anteriores. Además, la selección no es completamente aleatoria, ya que se reserva un 15 % para participantes de la asamblea precedente,³¹ y un 20 % para participantes ‘autopostulados’. Al momento de la publicación de este artículo, se han completado tres ediciones (2020, 2021, 2023).

En Brasil, la organización de la sociedad civil Delibera ha comenzado a implementar asambleas sorteadas en diversas ciudades. Entre los primeros prototipos se encuentran los de Ilheus sobre movilidad (2017) y de plano barrial para Lapenna en São Paulo (2018), ambos con el apoyo de la newDemocracy Foundation.³² Posteriormente, se consolidaron modelos como el Consejo Ciudadano de Fortaleza (2019-2020) y de Orla (2022), así como una serie de Asambleas Ciudadanas por el Clima en Salvador (2022), Belem (2022), Niterói (2023) y nuevamente en Fortaleza (2024).

30 Ver Ideemos (2020).

31 En 2020, la Asamblea contó con 110 participantes distribuidos en seis comisiones. En 2021, participaron 63 personas en siete comisiones, incluyendo a 21 participantes de la edición anterior. En 2023, participaron 120 personas, de las cuales 24 habían tomado parte en alguna de las dos versiones anteriores.

32 Organización de la sociedad civil con sede en Australia que financia y promueve asambleas ciudadanas por sorteo alrededor del mundo.

Este año (2024), el proyecto Resurgentes³³ busca introducir la primera asamblea ciudadana transnacional en la región. Cuatro asambleas por sorteo tendrán lugar sucesivamente en Bujarú, Brasil; Buenaventura, Colombia; Mar del Plata, Argentina; y Monterrey, México. Cada una, con aproximadamente 50 participantes sorteados/as para representar demográficamente a la población de cada país, aportará cuatro propuestas para un Pacto Inter-ciudad. Las propuestas abordarán distintos aspectos de la crisis climática y las necesarias adaptaciones a nivel local. Estas propuestas formarán parte de una plataforma digital abierta donde cualquier usuario/a podrá registrarse y contribuir con ideas, hasta una iteración final que será sometida a voto en la misma plataforma.

Este tipo de iniciativas plantea nuevos dilemas y revive antiguas discusiones sobre la PDD en la región. Por un lado, significa un retorno a la implementación de formatos promovidos en la agenda internacional y que dependen de financiamiento externo. Esto ya se observó en las décadas de 1990 y 2000, cuando “agencias internacionales de desarrollo y organizaciones internacionales brindaron aliento, apoyo técnico y financiamiento para que los gobiernos descentralicen y aumenten las oportunidades de participación ciudadana como parte de las estrategias de reducción de la pobreza” (ANNUNZIATA Y GOLDFRANK 2023, 763). Los resultados de estas iniciativas variaron desde el empoderamiento ciudadano hasta el ‘*participation-washing*’. Por otro lado, las asambleas ciudadanas sorteadas han sido ampliamente estudiadas a nivel internacional con la premisa de asegurar mayor legitimidad, representatividad y diversidad a las políticas públicas. Sin embargo, la recepción institucional de sus decisiones (*uptake*) y el grado de obligatoriedad o compromiso por parte de las autoridades que las convocan siguen dando resultados mixtos. Queda por verse el impacto que estos casos iniciales tendrán en América Latina.

4. CONCLUSIONES

La democracia participativa y deliberativa —como proyecto político estatal y social— se ha consolidado en las últimas cuatro décadas en América Latina. Ha demostrado su capacidad para profundizar (GOLDFRANK 2011) y mejorar la calidad (POGREBINSCHI 2021) de las democracias electorales-representativas, así

33 Ver: www.resurgentes.org/es

como para expandir la capacidad cívica y burocrático-administrativa (RICH ET AL. 2019). En particular, desde la década de 1990 se ha verificado la creciente formalización de la participación a través de innovaciones democráticas que operan en relación con o dentro de la esfera estatal-institucional. No obstante, este proceso de institucionalización se ha visto interrumpido por cambios en el ciclo político y desafíos complejos a los aparatos de gobierno. Con la creciente popularidad de fuerzas políticas conservadoras y de derecha, crisis multidimensionales como la pandemia por COVID-19 y la creciente insatisfacción social, las infraestructuras institucionales de participación se han visto rápidamente desafiadas y desmanteladas.

¿Qué espacio queda entonces para las innovaciones democráticas? ¿Dónde y cómo sucede la participación ciudadana después de su institucionalización? ¿Qué puede hacer la democracia participativa y deliberativa cuando los propios fundamentos democráticos están en juego? Estas preguntas invitan a mayor investigación. Por lo pronto, este artículo se ha dedicado a describir los formatos y funciones de la innovación democrática en la región frente a los cambios de ciclo político y los retos estructurales y coyunturales que estos cambios han traído. Se destacan tres configuraciones:

- 1) Nuevas interfaces socioestatales ‘desde abajo’. Mandatos colectivos y canales creados por el activismo burocrático se generan como alternativas a las crisis de representación y la falta de confianza en los partidos políticos. Estos mecanismos amplían la diversidad en espacios institucionales, aunque operan en zonas grises de (in)formalidad.
- 2) Colaboración y *crowdsourcing*. Estos mecanismos de agregación de preferencias, ideas e *input* son liderados por alianzas público-privadas y la sociedad civil. Proveen respuestas rápidas, integradas y de bajo costo, aunque también de bajo compromiso, frente a emergencias como la pandemia de COVID-19.
- 3) Regreso a formas de deliberación ancladas en los territorios, a nivel hiperlocal y orientadas a objetivos específicos y coyunturales, como los cabildos del estallido social de Chile o las asambleas en movimientos de

protesta. Estos espacios permiten la formulación de agendas políticas y la organización de respuestas inmediatas a necesidades sociales y económicas, aunque frecuentemente no se sostienen en el tiempo.

Este análisis revela un movimiento de regreso a la organización comunitaria, al *engagement* y a la solución de problemas inmediatos y emergentes, que parece contradecir el propio proyecto político de la PDD en las cuatro décadas pasadas. Desde las transiciones democráticas, el camino de la institucionalización prometía estabilidad, efectividad, *accountability* y poder político para la participación ciudadana. Frente al retroceso de las instituciones democráticas, parece verificarse también un retroceso a formas más inmediatas de participación. Aunque estos fenómenos son incipientes y aún están en desarrollo, abren numerosas preguntas y agendas de investigación a futuro. Nos detendremos en dos puntos:

En primer lugar, estos cambios muestran la fragilidad de las instituciones de PDD y la dependencia de su expansión e institucionalización a una serie de condiciones coyunturales: el apoyo de partidos progresistas o de agendas de eficiencia y apertura (RAMÍREZ Y WELP 2011), la existencia de *surplus* financiero (ANNUNZIATA Y GOLDFRANK 2023), y el apoyo interno dentro de las administraciones públicas (RICH *ET AL.* 2019) y externo por parte de financiadores internacionales (POGREBINSCHI Y ROSS 2021). Cuando estas condiciones retroceden, también lo hacen las infraestructuras participativas: algunas caen rápidamente (BEZERRA 2024), otras de manera gradual (MCNULTY 2019) y algunas están viciadas desde el origen (MONCAYO VIVES 2020). Las respuestas participativas en tiempos de crisis complejas recurren en cambio a formatos más o menos espontáneos (colaboración y *crowdsourcing*), con objetivos concretos y temporalidades breves (deliberación hiperlocal), y a procesos semi-informales (mandatos colectivos). Surge entonces la pregunta: ¿Hay espacio para la formalización de la participación y la deliberación solo en momentos de expansión económica e institucional? ¿Qué rol pueden tener las innovaciones democráticas frente a retrocesos democráticos? ¿Qué implicancias tiene esto para el proyecto político de PDD?

En segundo lugar, aunque las prácticas sociales de participación y deliberación han continuado desarrollándose en paralelo a las instituciones

establecidas de PDD, las innovaciones democráticas formalizadas han creado canales más efectivos para la transmisión de las demandas sociales (POGREBINSCHI 2018) y su inclusión directa en el ciclo de políticas públicas (RICH *ET AL.* 2019). Los desarrollos más recientes evidencian, por un lado, el regreso a formas adversariales (deliberación en protestas) o alternativas (mandatos colectivos) de organización social cuando las demandas no son escuchadas; por otro lado, el recurso a nuevas formas de intermediación (mandatos colectivos) y colaboración (*crowdsourcing* liderado por la sociedad civil y alianzas público-privadas) para resolver problemas. Cabe reflexionar: ¿Implican los retrocesos en derechos y calidad de la democracia también un retroceso para la participación ciudadana y, por lo tanto, el regreso (¿necesario?) a formas de asociativismo e intermediación? ¿Demandan los tiempos de crisis complejas un retorno a las instituciones representativas como el mejor catalizador de las demandas sociales? ¿Qué implicancias tiene esto para el proyecto normativo de PDD como complementario o bien como sustitutivo de la democracia electoral-representativa?

Para abordar estas preguntas, las investigaciones futuras sobre el rol de PDD en las democracias contemporáneas latinoamericanas deberán concentrarse en documentar y explicar la (des)conexión y sucesión temporal entre innovaciones democráticas formalizadas y prácticas participativas informales, las redes de intercambio entre activistas y movimientos sociales, los intereses y medios de influencia de redes internacionales de profesionales y financiadores de PDD, y las trayectorias efectivas de las demandas sociales cuando llegan a influenciar política pública, entre otros factores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, Debora Rezende de. 2023. "Representação como participação: os mandatos coletivos no Brasil". *Revista de Sociologia e Política* 31 (noviembre):e024.
<https://doi.org/m35g>
- Annunziata, Rocío, y Benjamin Goldfrank. 2023. "Social Movements and Participatory Institutions in Latin America". En *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, editado por Federico M. Rossi, 761-76. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/m35h>
- Avritzer, Leonardo. 2009. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Avritzer, Leonardo. 2019. "The Double Crisis of Representation and Participation in Brazil". *Representation* 55 (3): 251-63. <https://doi.org/gqxs5s>
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2024. "The Complexities of Inequality in Latin America and the Caribbean". Fact Sheets. 6 de marzo de 2024.
<https://bit.ly/45yA1WP>
- Bezerra, Carla de Paiva, Debora Rezende de Almeida, Adrian Gurza Lavalle, y Monika Dowbor. 2024. "Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro". *Dados* 67 (4): e20220118.
<https://doi.org/m35j>
- Cabannes, Yves. 2004. "Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy". *Environment and Urbanization* 16 (1): 27-46.
<https://doi.org/d2p58x>
- Carson, Lyn. 2007. "Creating Democratic Surplus through Citizens' Assemblies". *Journal of Deliberative Democracy* 4 (1): 1-12. <https://doi.org/gm7wdg>
- CIVICUS. 2020. *Solidarity in the time of COVID-19. Civil society responses to the pandemic*. CIVICUS. <https://bit.ly/45tXW4>
- COLABORA.Lat. 2022. "Índice de gobernanza colaborativa". COLABORA.Lat. <https://bit.ly/3VtomUN>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2022. *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
<https://bit.ly/3VKmoAL>

- Curato, Nicole, Jensen Sass, Selen A. Ercan, y Simon Niemeyer. 2020. "Deliberative Democracy in the Age of Serial Crisis". *International Political Science Review* 43 (1): 55-66. <https://doi.org/gg9hcb>
- Cyr, Jennifer, Matías Bianchi, Lucas González, y Antonella Perini. 2021. "Governing a Pandemic: Assessing the Role of Collaboration on Latin American Responses to the COVID-19 Crisis". *Journal of Politics in Latin America* 13 (3): 290-327. <https://doi.org/gpgwg3>
- Elstub, Stephen. 2018. "Deliberative and Participatory Democracy". En *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, editado por Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge, y Mark Warren, 197-202. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/gtswsq>
- Garay, Candelaria. 2007. "Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina". *Politics & Society* 35 (2): 301-28. <https://doi.org/ch7cnx>. Citado en Rich, Jessica A. J., Lindsay Mayka, y Alfred P. Montero. 2019. "Introduction The Politics of Participation in Latin America: New Actors and Institutions". *Latin American Politics and Society* 61 (2): 1-20. <https://doi.org/m35v>
- García-Guadilla, María Pilar. 2008. "La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 14 (1): 125-51. <https://bit.ly/3Vrm0pd>
- Garrido-Vergara, Luis, Luz-Marina Valderrama, y Javier Ríos-Peñafliel. 2016. "Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en américa latina". *Política. Revista de Ciencia Política* 54 (2): 255-75. <https://doi.org/m35k>
- Gaventa, John. 2014. "Global Citizen Action: Lessons and Challenges". En *Global Citizen Action*, editado por Michael Edwards y John Gaventa, 275-88. Abingdon: Earthscan.
- Globo. 2020. "Brasil tem 849 mortes por coronavírus em 24 horas, revela consórcio de veículos de imprensa; são 37 mil no total". *G1*, 8 de junio de 2020, sec. Bem estar. <http://glo.bo/3VLP5gF>
- Goldfrank, Benjamin. 2011. *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. Pensilvania: Pennsylvania State University Press.
- Heller, Patrick, K. N. Harilal, y Shubham Chaudhuri. 2007. "Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India". *World Development* 35 (4): 626-48. <https://doi.org/b6k7wx>

- Hevia de la Jara, Felipe. 2009. "Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado". *Espiral* XV (45): 43-70. <https://bit.ly/3zcxDc2>
- Htun, Mala, y Jennifer M. Piscopo. 2010. "Presence Without Empowerment?: Women in Politics in Latin America and the Caribbean". En *Conflict Prevention and Peace Forum*. Social Science Research Council. <https://bit.ly/3xo1QED>
- Ideemos. 2020. "Asamblea Ciudadana Itinerante del Concejo de Bogotá". Ideemos, Laboratorio de Innovación Democrática. 2020. <https://bit.ly/3RtLcdu>
- LATINNO. 2020. "Proyecto ¿Qué es LATINNO?" LATINNO. 2020. <https://bit.ly/4c2KIDl>
- Latinobarómetro. 2023. "Informe 2023: La recesión democrática de América Latina". Corporación Latinobarómetro. <https://bit.ly/3ylZCWs>
- Magarian, Bárbara Rebeca Alves. 2023. "Os mandatos coletivos no Brasil à luz do conceito de *institutional by-pass*". *Revista de Sociologia e Política* 31:e003. <https://doi.org/m35m>. Citado en Almeida, Debora Rezende de. 2023. "Representação como participação: os mandatos coletivos no Brasil". *Revista de Sociologia e Política* 31: e024. <https://doi.org/m35g>
- McNulty, Stephanie L. 2019. *Democracy From Above?: The Unfulfilled Promise of Nationally Mandated Participatory Reforms*. Stanford: Stanford University Press.
- Mellado Diaz, Luis Alberto. 2021. "¿Para Qué Un Mandato Colectivo En #LoPrado?" *Medium (blog)*. 16 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3ViKK2M>
- Mendonça, Ricardo F., Lucas Gelape, y Carlos Estevão C. Cruz. 2023. "Collective Candidacies and Mandates in Brazil: Challenges and Pitfalls of a Gambiarra". En *Reclaiming Participatory Governance*, 1a ed. Londres: Routledge.
- Moncayo Vives, Guido Andrés. 2020. "Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador". *Estado & comunas* 2 (11): 119-34. <https://doi.org/m35n>
- Morán, Azucena. 2022. "Laboratory for the City. Healthier Democracies Case Study: Mexico City". Public Agenda. <https://bit.ly/3XrY73E>
- Murillo, María Victoria. 2021. "Protestas, descontento y democracia en América Latina". *Nueva Sociedad* n. ° 294, julio-agosto 2021. <https://bit.ly/3xr9s9i>
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. 2022. "Tabla comparativa sobre los 'países que han adoptado candidaturas independientes en América Latina'". Tabla comparativa. figshare. <https://doi.org/m35p>

- O'Donnell, Guillermo, y Phillippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2020. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Peruzzotti, Enrique, y Catalina Smulovitz, eds. 2006. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pensilvania: University of Pittsburgh Press.
- Pogrebinschi, Thamy. 2018. "Deliberative Democracy in Latin America". En *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, editado por Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge, y Mark Warren, 829-41. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/m35q>
- Pogrebinschi, Thamy. 2021. "Thirty Years of Democratic Innovations in Latin America". *WZB Berlin Social Science Center, Berlin*. <https://doi.org/m339>
- Pogrebinschi, Thamy. 2023. "Citizen Participation in Chile's Constitution-Making Processes". European Democracy Hub. <https://bit.ly/3xuAg8F>.
- Pogrebinschi, Thamy, y Melisa Ross. 2021. "Inovações Democráticas na América Latina". *Revista Debates* 15 (1): 33-63. <https://doi.org/m35r>
- Pradeau, Gilles. 2021. "The Diffusion of Democratic Innovations". En *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation*, editado por Osmany Porto de Oliveira, 365-85. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/m35s>
- Public Agenda. 2024. "Healthier Democracies". Public Agenda. 2024. <https://bit.ly/3VIMkww>
- Ramírez, Franklin, y Yanina Welp. 2011. "Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina". *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, n. ° 40, 11-20. <https://doi.org/m35t>
- Redacción BBC News Mundo. 2021. "Candidatos independientes y de la oposición dominan la asamblea que redactará la nueva Constitución en Chile". *BBC News Mundo*, 17 de mayo de 2021, sec. América Latina. <https://bbc.in/4aZU7KR>
- Rich, Jessica A. J., Lindsay Mayka, y Alfred P. Montero. 2019. "Introduction: The Politics of Participation in Latin America: New Actors and Institutions". *Latin American Politics and Society* 61 (2): 1-20. <https://doi.org/m35v>

- Rodrigues, Viviane Isabela, y Carlos Nelson dos Reis. 2023. "Social Protections and the COVID-19 Pandemic in Latin America". *Latin American Perspectives* 50 (4): 157-71. <https://doi.org/m35w>
- Ross, Melisa. 2022. "An Experimental Participatory Ecosystem. Healthier Democracies Case Study: Madrid, Spain". *Public Agenda*. <https://bit.ly/45ql2xY>
- Ross, Melisa, y Azucena Morán. 2022. "Healthier Democracies. Lessons from Public Engagement Efforts Around the World". *Public Agenda*. <https://bit.ly/3Rw4tel>
- Secchi, Leonardo, y Leonardo Leal, coords. 2020. *As candidaturas coletivas nas eleições municipais de 2020: análise descritiva e propostas para uma agenda de pesquisa sobre mandatos coletivos no Brasil*. Brasília: Editora IABS. <https://bit.ly/3z4bkFD>
- Selee, Andrew, y Enrique Peruzzotti, eds. 2009. *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. 1a ed. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Shenk, Jamie L. 2022. "Consultations and Competing Claims: Implementing Participatory Institutions in Colombia's Extractives Industries". *Comparative Politics* 55 (1): 1-22. <https://doi.org/m35x>
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svampa, Maristella Noemi. 2021. "La pandemia desde América Latina: nueve tesis para un balance provisorio". *Nueva Sociedad*, n. ° 291 enero-febrero 2021. <https://bit.ly/3RvsceL>
- Tanscheit, Talita São Thiago. 2020. "A esquerda e a democracia na América Latina: partidos e participação social no Brasil, no Chile e no Uruguai". Tesis de doctorado, Río de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro. <https://bit.ly/3KN5jzI>
- Ureta, Sebastián, Alexis Cortes, Jordan Martínez, Pedro Tello, Fernanda Vera, y Cristian Valenzuela. 2021. "Constituting Chileans: the Cabildos of October 2019 and the trouble of instrumental participation". *Social Identities* 27 (5): 521-37. <https://doi.org/gj6hbg>
- Vital, Danilo. 2021. "TSE permite acrescentar nome de candidaturas coletivas na urna". *Consultor Jurídico*. 16 de diciembre de 2021. <https://bit.ly/3xaJ2sy>
- Welp, Yanina, y Francisco Soto. 2020. "Beyond fashion and smokescreens citizens' deliberation of constitutional amendments". *ConstDelib Working Paper Series* 7. Albert Hirschman Centre on Democracy. <https://bit.ly/3RwQ8hL>

Zegada, María Teresa, Claudia Arce, Gabriela Canedo, y Alber Quispe. 2011. *La democracia desde los márgenes: Transformaciones en el campo político boliviano*. La Paz: Muela del Diablo Editores; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <https://bit.ly/3xvSeYm>

Zovatto, Daniel. 2007. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un balance comparativo: 1978-2007". *Revista de Derecho Electoral*, n.º 4, 1-51.

Conflictos de interés:

La autora declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las personas autoras:

MELISA ROSS: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autora para correspondencia:

MELISA ROSS

<melisa.ross@uni-bremen.de>

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre las personas autoras]

MELISA ROSS

Investigadora postdoctoral en el SOCIUM Research Center on Inequality. Doctora por la Universidad Humboldt de Berlín, Alemania. Fue investigadora del proyecto LATINNO (Democracy and Democratization Department, WZB Berlin Social Science Center, Alemania) y de Healthier Democracies (Public Agenda, Nueva York, Estados Unidos). Actualmente forma parte del proyecto Global Solidarity (GloLab) y codirige la red Global Citizens' Assemblies Network (GloCAN). Su investigación abarca la política latinoamericana contemporánea, el neoliberalismo y el posneoliberalismo, la participación ciudadana, la deliberación y las innovaciones democráticas, especialmente a nivel regional y transnacional.

