

Pogrebinschi, Thamy; Ross, Melisa

Article — Published Version

El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas

GIGAPP Estudios Working Papers

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Pogrebinschi, Thamy; Ross, Melisa (2019) : El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas, GIGAPP Estudios Working Papers, ISSN 2174-9515, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid, Vol. 6, Iss. 128-134, pp. 323-336,
<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/155>

This Version is available at:
<https://hdl.handle.net/10419/222252>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas. Contribuciones y Desafíos


Pogrebinschi, Thamy

WZB Berlin Social Science Center. Coordinadora del Proyecto LATINNO

 thamy.pogrebinschi@wzb.eu

Ross, Melisa

BGSS Berlin Graduate School of Social Sciences. Investigadora asociada Proyecto LATINNO

 melisa.ross@wzb.eu

Documento recibido: 05 julio 2019
Aprobado para publicación: 22 julio 2019

Resumen

Este artículo presenta algunas contribuciones conceptuales y metodológicas del proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas y participación ciudadana. Primero, se discuten las lagunas en el conocimiento preexistente que dieron origen al proyecto. Segundo, se presentan el marco metodológico y los aportes originales que permitieron registrar datos comparables sobre el contexto, diseño institucional e impacto de más de 2,600 casos. Tercero, se discuten los desafíos encontrados a la hora de evaluar el impacto de las innovaciones. Finalmente se señalan algunas direcciones para el desarrollo de una agenda regional sobre innovaciones democráticas que pueda explotar las potencialidades de la base de datos de LATINNO.

Palabras clave

Innovaciones Democráticas; Participación Ciudadana; Proyecto LATINNO.

Resumo

Este artigo apresenta algumas contribuições conceituais e metodológicas do projeto LATINNO para pesquisas sobre inovações democráticas e participação cidadã. Primeiro, as lacunas no conhecimento preexistente que deram origem ao projeto são discutidas. Em segundo lugar, o arcabouço metodológico e as contribuições originais que permitiram o registro de dados comparáveis sobre o contexto, desenho institucional e impacto de mais de 2.600 casos são apresentados. Em terceiro lugar, os desafios encontrados ao avaliar o impacto das inovações são discutidos. Finalmente, algumas direções são indicadas para o de-

envolvimiento de una agenda regional sobre innovaciones democráticas que possam explorar o potencial do banco de dados LATINNO.

Palavras - chave

Inovações Democráticas; Participação cidadã; Projeto LATINNO.

Abstract

This article presents some conceptual and methodological contributions of the LATINNO project for research on democratic innovations and citizen participation. First, the gaps in the preexisting knowledge that gave rise to the project are discussed. Second, the methodological framework and the original contributions that allowed registering comparable data on the context, institutional design and impact of more than 2,600 cases are presented. Third, the challenges encountered when evaluating the innovations impact are discussed. Finally, some directions are indicated for the development of a regional agenda on democratic innovations that can exploit the potential of the LATINNO database.

Keywords

Democratic Innovations; Citizen participation; LATINNO Project.

1. Introducción: El Proyecto LATINNO

LATINNO surgió con el objetivo de colmar una laguna en el conocimiento que venía siendo producido sobre innovaciones democráticas y participación ciudadana en América Latina. A la ausencia de estudios de gran escala (large-N) y la preeminencia de análisis de caso enfocados en experiencias locales se sumaban la inexistencia de marcos para la evaluación comparativa de su impacto y una suerte de predilección por el Presupuesto Participativo a partir del éxito en Porto Alegre y su posterior expansión en y más allá de la región.

De la necesidad de investigación comparativa a gran escala y regional, nació el proyecto piloto en 2015. A partir de una primera fase exploratoria y de desarrollo de las herramientas analíticas y conceptuales, comenzaron la recolección y el análisis de datos en 2016. Desde entonces y hasta el momento, un equipo de *coders* y asistentes de investigación, que incluyó 27 personas de 11 países diferentes, ha sostenido la labor continua de identificación, registro y carga de nuevos experimentos participativos surgidos desde 1990 hasta el presente.

Con su lanzamiento en 2017¹, LATINNO ha disponibilizado por primera vez una base de datos de carácter sistemático y comparativo sobre más de 2,600 innovaciones participativas en 18 países de América Latina².

¹ La base de datos de LATINNO fue lanzada oficialmente en una conferencia en WZB Berlin Social Science Center en Berlín el 27 de Junio de 2017. Desde entonces, la base de datos está disponible online en www.latinno.net. La plataforma es actualizada permanentemente y los nuevos casos surgidos después de 2017, así como los cambios en los casos existentes, van siendo añadidos a medida que se incluyen en nuestros registros.

² Los países abarcados por LATINNO son: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El trabajo de los últimos cinco años ha producido datos antes inexistentes o inaccesibles sobre el desarrollo de las innovaciones democráticas en las últimas tres décadas. Y estos datos revelan un panorama crítico en términos de producción académica en el campo, por un lado, y de evaluaciones del desarrollo y la calidad de la democracia en la región, por otro.

Ya la cifra misma de casos revelados presenta un claro indicio: Latinoamérica cuenta con un número altísimo de experimentos e instituciones participativas, a su vez con un enorme grado de variación en diseños institucionales. Hemos comprobado que América Latina se convirtió en un laboratorio de participación donde numerosos actores convergen en la promoción de experiencias que involucran a los ciudadanos para impactar en los procesos democráticos.

Sin embargo, los estudios sobre procesos de democratización y las evaluaciones de la calidad de la democracia en América Latina han frecuentemente arrojado resultados negativos, calificándolas de limitadas, defectuosas o imperfectas como consecuencia de diversos problemas constitutivos, desde el clientelismo y la corrupción hasta la institucionalización fallida (Diamond, Linz & Lipset, 1999; O'Donnell, 1993; Merkel, 2004; Hagopian & Mainwaring, 2005). Sin embargo, estas evaluaciones han desconsiderado sistemáticamente la expansión y la diversidad de la innovación institucional y de la participación ciudadana en la región.

En el marco de las discusiones acerca de cómo medir y evaluar la performance democrática en América Latina teniendo en cuenta sus especificidades histórico-políticas y culturales (Altman & Pérez-Liñán, 2002; Munck, 2007; Levine & Molina, 2011; Van Cott, 2008), LATINNO viene a arrojar luz sobre las innovaciones democráticas como un aspecto esencial del panorama institucional regional. Considerando el nuevo giro conservador y los cambios en las condiciones políticas necesarias para la participación, estos datos vienen a brindar claves indispensables para comprender cómo los cambios políticos están impactando en el desarrollo de la innovación, y cómo los ciudadanos están respondiendo ante ellos.

A continuación, presentamos el marco metodológico y las herramientas analíticas que nos han permitido capturar el contexto de emergencia, el diseño institucional y el impacto de más de 2,600 innovaciones democráticas en la región, y las posibilidades comparativas que estas herramientas abren para superar las limitaciones existentes en la investigación³. A partir de estas contribuciones del proyecto, tanto en términos de datos disponibles como de lecciones empíricas a la hora de evaluar innovaciones democráticas, discutiremos los avances y las potencialidades para una agenda regional de investigación sobre innovaciones democráticas y participación ciudadana en América Latina.

2. ¿Cómo investigar innovaciones democráticas? El enfoque metodológico de LATINNO

Abordaje teórico-empírico

La primera contribución fundamental de LATINNO ha consistido en el desarrollo de un marco teórico original creado para la identificación sistemática y la evaluación comparativa de innovaciones democráticas (Po-

³ Este texto está basado en la presentación preparada para el panel del Grupo de Trabajo Especial GIPAL: Gobernanza e Innovaciones Participativas en América Latina del IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP 2018, que tuvo lugar los días 24 a 27 de septiembre de 2018 en Madrid.

grebinschi, 2016 y 2017a). A partir de una definición propia para los casos a ser registrados y de un amplio rango de variables, nuestra base de datos ha capturado la mayor cantidad de datos posibles sobre cada caso a partir de una constelación compleja de fuentes.

Todos los casos fueron registrados utilizando datos cualitativos y cuantitativos recolectados de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes incluyeron bases de datos existentes, literatura académica, informes de investigación e impacto, legislación y documentos oficiales, informes de organismos gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil, registros de medios de comunicación, e información obtenida a través de contacto directo con las propias organizaciones a cargo de las innovaciones.

Las variables que estructuran la base de datos son principalmente categóricas, es decir, de naturaleza cualitativa y abarcando un conjunto limitado de valores que apuntan a capturar variación en las características formales y empíricas de las innovaciones democráticas. Los valores se configuraron inicialmente siguiendo intereses teóricos, es decir, como una tentativa de responder preguntas de la teoría y la investigación sobre innovaciones democráticas. Sin embargo, se fueron ajustando gradualmente de acuerdo a la realidad revelada por el material empírico. Así, nuevos valores tuvieron que ser creados y variables fueron renombradas, expandidas o ajustadas. De esta manera, se alcanzaron variables más cercanas a los datos y más fieles en su reflejo de los casos.

Dada la naturaleza intrínsecamente cualitativa de las fuentes, las herramientas interpretativas y analíticas para aplicar las variables y valores a la información empírica fueron minuciosamente detalladas en el *Codebook* y en la documentación del proyecto, junto con instrucciones y criterios de codificación para los *coders*⁴.

Definición y elementos de las innovaciones democráticas

Con el objetivo de capturar la mayor diversidad de diseños institucionales, pero también de reflejar experiencias reales fuera del foco de la literatura académica, expandimos nuestra concepción de innovaciones democráticas. A partir de la definición tradicional de Smith (2009:1) centrada en la inclusión de ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, decidimos considerar también la incidencia de la participación en otros momentos más allá del *decision-making*.

Esto no significa que cualquier tipo de proceso participativo o innovador es un *caso* para LATINNO. Para mapear e identificar innovaciones que fueran relevantes para nuestro análisis, desarrollamos nuestra propia definición de innovación democrática: todas las instituciones, prácticas y procesos cuyos *finés* fortalecen al menos una de las dimensiones de la calidad de la democracia por *medio* de la participación ciudadana en, al menos, una de las etapas del *ciclo de las políticas públicas* (Pogrebinschi, 2016).

De acuerdo a esta conceptualización, todos los casos deben cumplir con tres requisitos: involucrar participación ciudadana en, por lo menos, uno de los medios considerados (representación ciudadana, deliberación, participación digital y/o voto directo); perseguir un impacto en uno o varios de los fines que reflejan las dimensiones de la calidad de la democracia (inclusión política, igualdad social, rendición de cuentas, responsi-

⁴ El Codebook de LATINNO es un documento que recopila los valores y rangos de valores asignables a cada variable (codes) y las instrucciones de codificación. Representa el documento base para la actividad identificación y registro de datos para cada caso de innovación democrática y puede consultarse online en nuestra plataforma (www.latinno.net). Se produjeron, además, documentos internos con guías de interpretación e imputación de datos para estandarizar la labor de los coders, que podrán consultarse próximamente en los Methods Papers de LATINNO, a ser publicados también en nuestra plataforma.

vidad, y/o estado de derecho); y afectar al menos una de las etapas del ciclo de políticas públicas (definición de agenda, toma de decisiones, implementación y/o evaluación)⁵.

Cada caso registrado representa un tipo de experiencia única de participación ciudadana, esto es un *diseño institucional* específico. Por lo tanto, cada diseño institucional singular se cuenta solo una vez para cada país, sin importar cuántas veces haya sido replicado o implementado⁶. Sin embargo, siempre que haya una variación suficiente en el diseño institucional o en su implementación durante diferentes ocurrencias, la innovación es codificada como un caso separado. Esto incluye toda variación relevante en la replicación de un caso, o cambios sustanciales en su diseño sustancialmente con el tiempo o el lugar.

Esquema de análisis y registro de datos

Los datos empíricos han sido evaluados y codificados de acuerdo con tres sets de variables destinadas a capturar el contexto de emergencia de las innovaciones, el conjunto de características que representan un diseño institucional único, y el grado de implementación e impacto alcanzado por cada experiencia. Más allá de simplemente proporcionar información sobre casos individuales, este marco de análisis está destinado a capturar y resaltar la diversidad de innovaciones que involucran participación ciudadana en América Latina.

Las variables de *contexto* capturan la información de fondo para cada caso. Registran el *nombre* original con que fueron concebidas, el *país* - y la ciudad o región en caso de innovaciones a nivel local o regional -, y el *año* en que las innovaciones democráticas se crearon o implementaron por primera vez. También se consigna el año de finalización o si continúan activas al momento del registro.

Figura 1: Tabla de variables

Contexto	Diseño Institucional		Impacto
País	Organización a Cargo	Tipo de Participantes	Número de Ocurrencias
Nombre de la Innovación	Tipo de Organización a Cargo	Modo de selección de los participantes	Volumen de Participación
Localidad / Municipio/Región	Rama del Estado a cargo	Medios	Implementación
Inicio	Co-Gobernanza	Fines	Cumplimiento del Objetivo
Fin	Nivel	Asunto de la Política	Impacto en los Fines
Partido Político en el Poder	Alcance	Sub-Área de Política Social	Output
Orientación política del partido	Frecuencia	Etapas del Ciclo de Políticas	Outcome
	Formalización	Tipo de Diseño Institucional	
	Capacidad de tomar decisiones vinculantes		

Fuente: elaboración propia

⁵ En consecuencia, las campañas de tipo advocacy, el activismo, las protestas y manifestaciones, o la formación y movilización de organizaciones de la sociedad civil están excluidas de la base de datos de LATINNO. Aunque esenciales para la vida democrática de un país, esas actividades no implican un diseño institucional replicable y no producen un impacto directo y verificable sobre el ciclo de políticas públicas.

⁶ Por ejemplo, LATINNO no cuenta cada implementación individual del presupuesto participativo (PB) como un caso. En nuestra base de datos, no habrá más de un caso para los tres tipos de PB por país: PB cara a cara, PB en línea y PB multicanal. Cada uno de ellos, a su vez, podrá tener una, cientos o miles de ocurrencias.

Las variables de *partido político* en el poder contienen el nombre y la *orientación política* de los partidos y coaliciones en el gobierno al momento del surgimiento de cada caso. Se registran los partidos nacionales, y los partidos y orientaciones a nivel local o regional cuando la innovación haya ocurrido en estos niveles⁷.

Los datos de estas variables nos permitieron acompañar el desarrollo de las innovaciones en la región y en cada país a lo largo del tiempo, comprobando empíricamente en qué países y regiones la orientación política del partido gobernante tuvo, de hecho, impacto en la promoción de la participación ciudadana. Así, pudimos constatar empíricamente que los gobiernos progresistas fueron responsables del aumento de las innovaciones en aquellos países que tomaron el 'giro a la izquierda', pero esto no implicó que los países que no lo tomaron evidenciaron menor grado de experimentación e innovación.

De cara al giro conservador que la región enfrenta actualmente, estos datos nos permitirán también evaluar hasta qué punto los cambios de gobierno tienen como efecto la interrupción de procesos participativos y en qué momentos la sociedad civil comienza a ocupar los espacios antes sostenidos a través de estructuras estatales.

Las variables de *diseño institucional*, por su parte, reflejan las características formales y procesuales de las innovaciones democráticas. Identifican en primer lugar los *nombres y tipos de organizaciones a cargo* de la innovación: si son promovidas por el gobierno, la sociedad civil, organizaciones internacionales o sectores privados (o combinaciones de estos agentes). Si el Estado está involucrado, se registra cuáles *ramas* y niveles estatales fueron responsables, siendo posibles combinaciones de varias (i.e. poder ejecutivo nacional y local). Esté el gobierno a cargo o no, también se registra si ha habido *co-gobernanza* en el sentido de la presencia de agentes estatales en el proceso o en la toma de decisiones interna a la innovación, independientemente de quién haya organizado e iniciado la experiencia.

Por otra parte, se extrae de los datos qué *tipo de participantes* estuvieron involucrados en la innovación (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, sectores privados o combinaciones de estos) y si el *modo* de participación fue abierto, restringido a ciertas condiciones, o si se combinaron ambos modos en diferentes etapas del proceso.

Para identificar las características formales de la innovación, se extraen datos acerca del *nivel* en el que fue implementada (local, regional, nacional, o combinaciones de éstos) y el *alcance* que tuvo, es decir en qué niveles fue replicada (local, regional, nacional o transnacional). Esto nos permite reflejar, por ejemplo, casos como los consejos locales o comunales que se implementan en diversos municipios a lo ancho del territorio, y de esta manera son implementados a nivel local, pero con alcance (*scope*) nacional.

La *frecuencia* registra si la experiencia ocurrió una única vez, en el caso de eventos únicos, o de innovaciones que inician y culminan en un solo ciclo; si ocurre de manera esporádica, en varios eventos, pero sin regularidad; o si en cambio ocurre de manera regular o permanente. La *formalización* refleja si la innovación está prevista en el marco constitucional o legislativo del país, si fue creada a través de actos administrativos o programas de gobierno, o si se encuentra formalizada dentro de la estructura estatal (como es el caso de las innovaciones conducidas por la sociedad civil). La *capacidad de tomar decisiones vinculantes* responde al

⁷ La orientación política de los partidos y coaliciones se codifica exclusivamente siguiendo la base de datos de Andy Baker (2016). Disponible online: <http://spot.colorado.edu/~bakerab/data.html>

efecto que esta innovación tiene sobre la acción gubernamental y las políticas concretas: si sus decisiones son vinculantes para el Estado, si actúan en carácter de recomendación, o si no generan obligación alguna.

Al centro del marco analítico de LATINNO se encuentran dos conceptos interrelacionados: los medios y los fines. Para el proyecto, la participación ciudadana representa los *medios*, es decir, la forma a través de la cual se lleva a cabo la innovación. Esta puede tener lugar por diferentes canales, que hemos organizado en cuatro categorías: deliberación, representación ciudadana, participación digital y voto directo. Estos cuatro medios de participación pueden combinarse de diferentes maneras.

Hablamos de *medios* pues, para LATINNO, la participación no puede ser considerada un fin en sí mismo: no creemos que las innovaciones están basadas en participación para promover simplemente más participación. En cambio, consideramos que los *fines* de las innovaciones democráticas son las diversas *dimensiones de la calidad de la democracia*, que hemos sintetizado en cinco categorías: la rendición de cuentas, la responsividad, la inclusión política, la igualdad social y el estado de derecho⁸. Los datos empíricos han corroborado que esta categorización es lo bastante amplia para capturar la especificidad de las innovaciones democráticas, teniendo en cuenta que también ellos aparecen en combinación y frecuentemente una innovación perseguirá más de un fin, es decir, aspirará a involucrar ciudadanos en la mejora de más de un aspecto de la calidad democrática.

La variable de *asunto de la política* es la que cuenta con mayor amplitud de valores, ya que captura las áreas temáticas sobre las que actúan las innovaciones: abarca desde áreas tradicionales como las políticas sociales, de desarrollo urbano o rural, o de transparencia y performance institucional, hasta temas de relevancia más reciente, como las políticas culturales, de medioambiente, o de comunicación y medios. Adicionalmente, registramos las *sub-áreas de políticas sociales*, dado que en este sector hay amplia variación. Se cubren diferentes tipos de derechos y servicios (educación, salud, asistencia social, habitación, seguridad alimentaria, etc.), atención a grupos minoritarios (indígenas, afrodescendientes, juventudes, migrantes, etc.), y algunos sub-tipos específicos como la reducción de pobreza y el buen vivir.

Finalmente, la *etapa del ciclo de políticas públicas* afectada por la innovación se identifica de acuerdo al esquema cuadripartito de definición de agenda, toma de decisiones, implementación, y/o evaluación (Jann & Wegrich, 2007). Las diferentes configuraciones reflejadas por el set de variables de diseño institucional han permitido la identificación de grupos entre tipos similares de innovaciones democráticas, contribuyendo así al desarrollo de una *tipología de diseños institucionales* (Pogrebinschi, 2017a y 2018).

3. De la implementación a la efectividad: Desafíos para las evaluaciones de impacto

Finalmente, la sección de *impacto* en nuestra base de datos fue pensada para capturar la existencia y efectividad de las innovaciones más allá de su diseño institucional, encarando una pregunta fundamental e ineludible: ¿qué ocurrió más allá del papel? Esta pregunta ha ocupado repetidamente a la literatura, que ha tendido hacia el escepticismo tanto respecto a la efectividad de las innovaciones, como sobre su posibilidad de impacto sobre la gobernanza democrática (Fung, 2006; Goodin, 2008; Michels, 2011; y Wampler & McNulty,

⁸ Para una profundización sobre la conceptualización de medios y fines y su relación con el marco de evaluación de la calidad de la democracia, ver: Pogrebinschi, 2016.

2011). Sin embargo, hasta el momento han sido pocos los estudios empíricos enfocados en el desarrollo de criterios sistemáticos y comparativos del impacto de las innovaciones participativas (Pogrebinschi & Ryan, 2014 y 2018).

Así, este set de variables fue diseñado con el objetivo de responder sucesivamente si, y en qué medida, las innovaciones han tenido lugar en la realidad y han impactado sobre la política pública.

En primer lugar, se registra la cantidad de veces que un mismo caso (es decir, un diseño institucional único) fue implementado en la variable de *número de ocurrencias*. El *volumen de participación*, también de carácter numérico, refleja números exactos o rangos estimados de participantes ciudadanos involucrados⁹.

La *implementación* indica si el diseño institucional fue ejecutado en su totalidad de acuerdo a lo previsto, si fue solo parcialmente implementado, o si nunca salió del papel (no implementación). El *cumplimiento de los objetivos*, por su parte, captura si las metas concretas perseguidas por el caso fueron alcanzadas, total o parcialmente, o si no lo fueron. El *impacto en los fines*, a su vez, se ha codificado solo en casos de investigación preexistente sobre la efectividad de la innovación en vistas a sus efectos sobre las dimensiones de la calidad de la democracia. Estas variables están ligadas secuencialmente: solo podrá haber cumplimiento de objetivos en caso de implementación total o parcial, y a su vez, solo habrá impacto en los fines si la innovación cumplió sus objetivos, total o al menos parcialmente.

Las últimas dos variables son binarias y también están vinculadas secuencialmente con las anteriores y lógicamente entre sí. En caso de implementación de la innovación, la variable de *output* se pregunta si esta produjo recomendaciones, guías, documentos o decisiones en su área de políticas. En caso afirmativo, la variable de *outcome* considera a continuación si además estas recomendaciones o decisiones fueron a su vez recibidas por las agencias gubernamentales responsables o tuvieron efectos visibles sobre la acción oficial en dicha área.

Dada la naturaleza rigurosa de la clase de información requerida para una evaluación de impacto, estas variables solo han sido codificadas a partir de datos explícitos que surgieran del cruzamiento o triangulación de fuentes, restringiendo el margen de interpretación de los *coders*. En consecuencia, en este set de variables aparece la mayor cantidad de información faltante (*missings*): poco más de 1.000 casos sobre 2.600 cuentan actualmente con las 5 variables de impacto codificadas.

Esto no necesariamente implica que estos datos sean inaccesibles, pero sí confirma la importancia de los estudios de caso en profundidad, preferiblemente *in situ*, para una evaluación de impacto exhaustiva. Tal empresa excede las aspiraciones comparativas de LATINNO, pero es sin duda una tarea pendiente para los miles de casos identificados por nuestra base de datos y que aún no han sido abordados por la investigación sobre innovaciones.

No obstante, los datos proporcionados aportan indicios significativos para la profundización de los estudios de impacto, que hasta la fecha siguen concentrándose en casos de éxito y seleccionando muestras sin atender a la representatividad (Spada & Ryan, 2017). Por otro lado, los datos de LATINNO permiten nuevos cruzamientos esenciales para alimentar la discusión, no solo de la efectividad de algunas innovaciones, sino de las características formales y procesuales presentes tanto en los casos de éxito como de fracaso: ¿Son las

⁹ En casos de frecuencia regular donde los participantes son los mismos (i.e. consejos con representantes ciudadanos que se reúnen mensualmente), el número de participantes se cuenta una única vez.

innovaciones institucionalizadas más exitosas que las no institucionalizadas? ¿Qué organizaciones llevan a cabo innovaciones sostenibles en cada país? ¿Qué formas de participación responden más frecuentemente a ciertas áreas de política? ¿Cuáles combinaciones de frecuencia, formalización y capacidad de toma de decisiones prometen mayores posibilidades de *outcome* positivo?

Finalmente, no sólo las preguntas sobre las recetas de éxito y replicabilidad se multiplican a partir de los datos recolectados desde nuestro abordaje comparativista. Estos datos también enriquecen empíricamente la discusión sobre los aspectos negativos y los límites de la sustentabilidad de la innovación, un debate que hasta el momento ha oscilado entre reflexiones teóricas y estudios de caso (Smith, 2009; Wampler & McNulty, 2011). Es igualmente relevante comprender las condiciones de fracaso, los anclajes contextuales y procesuales que condicionan la continuidad y replicabilidad de los procesos participativos, para poder continuar un debate informado.

4. Conclusiones: Direcciones para una agenda regional de innovaciones democráticas

Latinoamérica ha sido destacada con frecuencia en la literatura como un laboratorio de participación por el amplio alcance del experimentalismo destinado a incluir a los ciudadanos en diferentes procesos democráticos (Selee & Peruzzotti, 2009; Fung, 2011; Pateman, 2012; y Pogrebinschi, 2013). Sin embargo, y a pesar del 'giro empírico' en la producción académica sobre participación, este acuerdo sobre la extensión de la innovación no se ha traducido en la diversificación de los esfuerzos investigativos. Hasta el momento, solo ciertos diseños institucionales han sido abordados en profundidad en la región: los presupuestos participativos, los consejos de salud, las consultas previas, y más recientemente, las innovaciones digitales (Baiocchi, 2003; Wampler, 2007; Pogrebinschi 2017a; y Falletti & Riofrancos, 2018).

En este contexto, una contribución fundamental de LATINNO ha consistido en facilitar los datos para que esa diversificación pueda ocurrir. Los más de 2,600 casos reunidos muestran que la democracia en América Latina no se agota en las instituciones representativas tradicionales, como los parlamentos y las elecciones, pero tampoco en los casos exitosos de participación. A partir del marco metodológico presentado, desde LATINNO queremos insistir en la importancia de la construcción de una agenda regional que pueda explotar las potencialidades de la base de datos y reflexionar con realismo y honestidad sobre el desarrollo y la importancia de la participación en la región.

En este sentido, concluimos con tres reflexiones sobre los esfuerzos pendientes y algunas posibles direcciones a seguir.

a) *Diversificación y representatividad de los estudios de caso*

LATINNO ha demostrado que, en oposición a las creencias difundidas hasta hace poco en el campo de estudios de la innovación, la participación en América Latina no está limitada al nivel local, no depende exclusivamente de gobiernos e ideologías partidarias, no se desarrolla por fuera del sistema representativo, está frecuentemente institucionalizada, e impacta en las políticas públicas más allá de la toma de decisiones.

La variedad y extensión de arreglos institucionales revelada por los abundantes datos recolectados permiten hoy evaluar y comparar nuevas instituciones y procesos participativos mucho más allá de *best practices* y pretendidas fórmulas universales de éxito. La selectividad en el abordaje los casos más prominentes, que

quizá ha respondido a la disponibilidad de datos y accesibilidad para los investigadores, dice poco de la representatividad que tales casos han tenido respecto del panorama completo de innovaciones democráticas en la región. Incluso puede representar una limitación, al promover suposiciones sobre las formas en que la participación ocurre y el rol que puede alcanzar.

Es importante para la agenda regional, entonces, impulsar estudios más amplios, diversificados, comparativos y representativos que den cuenta de la realidad en la región. La producción académica iberoamericana tiene aún mucho por aportar al debate internacional entre abordajes normativos y aportes empíricos sobre innovaciones democráticas.

b) Evaluaciones de impacto y sostenibilidad de la participación

Las demandas ciudadanas por mayor participación han aumentado en las últimas décadas con la misma velocidad que su desilusión política. La democracia representativa ha sido desafiada por la baja participación electoral, la disminución de las tasas de afiliación a los partidos, y los bajos niveles de confianza pública en sus principales instituciones, como los partidos, los parlamentos y los gobiernos. A esto se suman un creciente apoyo a instituciones no democráticas, como las iglesias, y a procesos autoritarios, como los gobiernos militares (Latinobarómetro, 2018).

En este contexto, la innovación institucional se vuelve relevante no solo para la gestión pública, sino también para la existencia y continuidad de la democracia. Y para enfrentar los nuevos desafíos que se han ido perfilando en los últimos años, el cambio institucional no puede dissociarse de la participación ciudadana.

Las evaluaciones de impacto de las innovaciones democráticas, entonces, deben también ser capaces de discutir su efectividad más allá de los contextos locales y nacionales y su sostenibilidad a través del tiempo y de los inevitables cambios de orientación política según los gobiernos de turno. De cara a la nueva ola conservadora que se viene perfilando en el continente, será fundamental comprender en qué contextos las innovaciones son capaces de impactar positiva y duraderamente la calidad de la democracia, y qué herramientas de resistencia y resiliencia puede ofrecer la participación ciudadana ante los embates contra las propias bases de la democracia.


c) Importancia de las innovaciones para las democracias latinoamericanas

Nuestros datos ya han revelado que las innovaciones participativas importan en América Latina tal vez más que en cualquier otro lugar. Sin embargo, las formas de participación más allá de las elecciones, los partidos políticos y las instituciones representativas, han escapado los análisis de los procesos de redemocratización y no son tomados en consideración por las mediciones de la democracia y su calidad.

Sus altos niveles de institucionalización, sin embargo, muestran que estos experimentos tienen lugar dentro de las estructuras de la democracia representativa, coexisten con ellas e, incluso, buscan corregir algunas de sus supuestas deficiencias. Entendemos que la democracia se mejora, o se profundiza, no solo por el aumento de la participación, sino porque los ciudadanos se involucran y forman parte de procesos que impactan sobre la calidad de la democracia (Geissel & Joas, 2013; Katz & Morlino, 2013; y Pogrebinski, 2017b y 2018).

Reevaluaciones de las dimensiones de la gobernanza democrática que consideren los diferentes canales de participación ciudadana a la par de las instituciones representativas se vuelven imperativas si se tiene en cuenta el alto grado de experimentación política y la variación de diseños institucionales que caracterizan a nuestra región. La velocidad con la que emergen, se expanden e institucionalizan las innovaciones participa-

tivas en varios países señala la importancia de incorporarlas a las medidas existentes de democracia. La democracia en América Latina no puede ser comprendida sin considerar las innovaciones democráticas.

Se requieren, entonces, nuevos criterios para dar cuenta de estos procesos y evaluarlos de acuerdo a sus propios principios, en sus propios contextos de democratización, con medidas que respondan a estos tiempos y estas latitudes. LATINNO ha intentado dar los primeros pasos hacia la construcción de tales criterios desarrollando un abordaje metodológico sistemático y exhaustivo para la recolección de datos sobre innovaciones participativas en la región. 

Referencias

- Altman, D. y Pérez-Liñán A. 2002. "Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries". *Democratization* 9.2: 85-100.
- Baiocchi, G. 2003. "Participation, activism, and politics: The Porto Alegre experiment", en Archon Fung y Erik Wright, eds., *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London, New York: Verso, 45-76
- Baker, A. 2016. Latin American Election Results with Party Ideology Scores 2.0 (1993 to present). Disponible online: <http://spot.colorado.edu/~bakerab/data.html>
- Diamond, L, Linz J., y Lipset S. 1999. *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Volumen 4. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers
- Falleti, T., y Riofrancos T. 2017. "Endogenous participation: Strengthening prior consultation in extractive economies". *World Politics*. 70.1: 86-121
- Fung, A. 2011. Reinventing Democracy in Latin America. *Perspectives on Politics* 9.4: 857-871
- 2006. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review* 66.1: 66-75
- Geissel, B., y Joas, M. 2013. *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?* Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers
- Hagopian, F. y Mainwaring, S. eds. 2005. *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press
- Jann, Werner, y Wegrich K. 2007. Theories of the policy cycle. En: Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, eds., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, politics, and methods*. London, New York: CRC Press, Taylor and Francis, 43-62
- Katz, G., y Morlino L. 2013. *What Qualities of Democracy in Latin America?*. Rome: IDEA Report.
- Latinobarómetro. 2018. Informe Latinobarómetro. Santiago de Chile: CAF. Disponible online: http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf
- Levine, D., y Molina J.E., eds. 2011. *The quality of democracy in Latin America*. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers
- Merkel, W. 2004. "Embedded and defective democracies". *Democratization* 11.5: 33-58
- Munck, G., ed. 2007. *Regimes and democracy in Latin America: theories and methods*. Oxford: Oxford University Press
- O'Donnell, G. 1993. "On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries". *World Development* 21.8: 1355-1369
- Pateman, C. 2012. Participatory democracy revisited. *Perspectives on politics* 10.1: 7-19

- Pogrebinschi, T. y Ryan M. 2018. Moving beyond input legitimacy: When do democratic innovations affect policy making? *European Journal of Political Research*, 57.1: 135-152
- 2014. Designing Impact: How democratic innovations may (or not) achieve effectiveness? Presentación para la 2014 APSA Annual Meeting, Washington DC, y la 2014 ECPR General Conference, Glasgow
- Pogrebinschi, T. 2018. Can Participatory Governance improve the Quality of Democracy? A Response from Latin America, en Huber Heinelt, ed., *Handbook on Participatory Governance*. London: Edward Elgar Publishing, 94-119
- 2017a. Beyond Mini-Publics: Comparing New Institutions for Citizen Participation. Presentación para la 2017 APSA Annual Meeting, San Francisco, CA
- 2017b. Democratic Innovations: Lessons from Outside the OECD. En: *Hertie School Governance Report 2017*. Oxford: Oxford University Press, 57-72
- 2016. Comparing Deliberative Systems: An Assessment of 12 Countries in Latin America. Presentación para la 2016 APSA Annual Meeting, Philadelphia, PA, y la 2016 ECPR General Conference, Praga
- 2013. El Giro Pragmático de la Democracia en América Latina. Nueva Sociedad. Buenos Aires: FES. Disponible online: <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/10084.pdf>
- Selee, A., y Peruzzotti E., eds. 2009. *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press
- Smith, G. 2009. *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press
- Spada, P., y Ryan M. 2017. The failure to examine failures in democratic innovation. *PS: Political Science & Politics*, 50.3: 772-778
- Van Cott, D. L. 2008. *Radical democracy in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press
- Wampler, B., y McNulty, S. eds. 2011. *Does Participatory Governance Matter? Exploring the Nature and Impact of Participatory Reforms*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press
- Wampler, B. 2007. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park: Pennsylvania State University Press..

Sobre las autoras/About the authors

Thamy Pogrebinschi es investigadora senior en WZB Berlin Social Science Center y coordinadora del Proyecto LATINNO. Melisa Ross es doctoranda en BGSS Berlin Graduate School of Social Sciences e investigadora asociada al Proyecto LATINNO.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org/ewp>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org