

Participación ciudadana. Elementos del contexto político-institucional para su explicación. Estudio comparado Bogotá y Madrid

Lorena Vásquez González¹

Resumen:

El tema de la participación ciudadana ha sido integrado a la agenda política en diferentes lugares del mundo, en particular desde la década del noventa. Así, ciudades en principio con diferente contexto político y social, ponen en marcha ejercicios participativos semejantes para integrar al ciudadano al proceso de políticas. En este marco surgen preguntas como: ¿Por qué se ha integrado la cuestión participativa a la agenda política? ¿Cuáles son las variables de contexto político más relevantes para explicar su impacto en la gestión? Con el ánimo de dar respuesta a estos interrogantes se abordarán dos procesos de planeación participativa implantados en las ciudades de Madrid y Bogotá, en el primer caso, los Planes Especiales de Inversión, y en el segundo, los Encuentros Ciudadanos. A partir de una investigación comparada y con base en la metodología cualitativa, principalmente entrevistas semiestructuradas y observación participante, se buscara debatir y contestar las preguntas antes enunciadas.

Palabras clave:

Participación ciudadana, agenda, contexto político

¹ Investigadora en formación del Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá. Licenciada en Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia. Master en Administración y Gerencia Pública, Instituto Nacional de Administración Pública de España –INAP- y Universidad de Alcalá. Diploma de Estudios Avanzados en el Doctorado en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública, Universidad Autónoma de Madrid. Doctoranda programa América Latina Contemporánea, Universidad de Alcalá. Contacto: lorena.vasquez@uah.es

1. Introducción

La participación ciudadana alude a las acciones y prácticas orientadas a influir en las decisiones que toman los representantes políticos (Verba, Schlozman y Brady, 1995). En concreto interesa en el presente paper los mecanismos creados por los gobiernos locales para vehicular las demandas de la ciudadanía de forma directa. La formalización institucional de las prácticas participativas sugiere el establecimiento de reglas de juego, unas más flexibles que otras, determinadas por los gobiernos, que marcan el grado de influencia de los ciudadanos en el proceso de políticas, así como los resultados de la participación y sus alcances. Como lo señalaran Lowndes y Pratchett (2009:101), los instrumentos de participación que funcionan bien en un lugar no necesariamente funcionan bien en otro, lo que lleva a preguntarse sobre los factores de contexto que inciden en los procesos participativos y hace que éstos tengan éxito, en términos de su eficacia en la contribución a la democracia local y a la influencia efectiva de los ciudadanos en el proceso de políticas.

Los factores que inciden en la inserción del tema participativo en la agenda política así como su efecto en el *decision-making* dependerán en gran medida de elementos político-institucionales. En particular interesa responder a las preguntas ¿Por qué se integró la cuestión participativa en la agenda política? ¿Qué variables de contexto son más relevantes para explicar tanto la apuesta como los resultados de la participación? Para dar respuesta a estas preguntas se estudiarán dos mecanismos participativos puestos en marcha en las ciudades de Bogotá y Madrid, los Encuentros Ciudadanos y los Planes Especiales de Inversión, respectivamente.

2. Contexto político institucional como factor explicativo de la cuestión participativa

Desde hace un par de décadas y en la actualidad es posible identificar en diversos lugares del mundo experiencias de participación ciudadana particularmente del ámbito local que buscan incorporar al *decision-making* la opinión de los ciudadanos de manera directa. El gobierno local ha sido el elegido por ser éste el más cercano al ciudadano, permitiendo una mayor proximidad con las autoridades, y donde los ciudadanos pueden apreciar más fácilmente la eficacia de su participación, es decir si sus acciones generan una significativa diferencia en el resultado de políticas (Dahl y Tufte, 1973:41). Independientemente del mecanismo utilizado, lo cierto es que es posible afirmar que se está frente ante un incremento notable de mecanismos de participación a nivel local (PNUD, 2004; Font,

2001; McGee et al, 2003). De igual forma, existen en numerosos países marcos legislativos favorables² para emprender procesos de participación ciudadana.

Conforme han aumentado las experiencias participativas han ido creciendo los intentos por examinar dichos procesos, buscando responder preguntas tales como ¿por qué unos gobiernos deciden llevar a cabo dichas prácticas participativas y otros no? (Font y Blanco, 2005; Vetter, 2009; Colino y Del Pino, 2003); ¿cuáles son los contextos y motivaciones para la implantación de procesos participativos? (Avritzer, 2010; Fung and Wright 2003). Para dar respuesta a estas preguntas, en buena parte de la literatura es posible encontrar estudios de caso que permiten conocer más a fondo los contextos y procesos que acompañaron las experiencias participativas.

A la pregunta de qué factores intervienen en que haya diferencias entre las experiencias participativas, la literatura ha buscado dar respuesta siendo sin embargo aún escasa y con un bajo nivel de consenso basada especialmente en investigaciones empíricas. La influencia del “contexto político- institucional” en las experiencias participativas y sus resultados, no obstante, pocas veces ha sido observado como un factor exógeno y explicativo (Font, 2011; Della Porta, 2009). Al igual que el concepto de Estructura de Oportunidades Políticas (EOP) en la literatura de movimientos sociales, el “contexto político- institucional” en los estudios de participación ciudadana local se ha convertido en una suerte de cajón de sastre que aglutina un amplio número de variables. Las propuestas sobre qué elementos deben ser considerados en tal “contexto” son tan diversas como heterogéneas.

Algunos autores han señalado que dicho contexto se compone por la voluntad política de los líderes que llevan a cabo iniciativas de participación (Lowndes y Leach, 2004); la relación gobierno nacional- gobierno local, y la fragmentación del sistema de partidos (Schneider y Welp, 2011); los partidos y la maximización electoral (Navarro, 1999). En otros, el contexto político está vinculado a la estructura de la administración local y el nivel de descentralización al interior de la ciudad (Walliser, 2001). En un grupo de investigaciones (Avritzer, 2010; Font y Galais, 2011) la variable política está orientada al papel desempeñado por el partido político en el gobierno, su ubicación en el espectro izquierda- derecha, y su afinidad hacia las políticas participativas. Por otra parte, algunos autores han señalado que en el marco de escenarios de gobernanza multinivel en el que se insertan los gobiernos locales actuales, el papel que cumplen instituciones supralocales para impulsar y apoyar procesos de participación ciudadana es fundamental (Avrtizer,

² En el informe de McGee et. al (2003) sobre los marcos legales de diferentes países que buscan fomentar la participación de los ciudadanos en los procesos de gobierno local, se analizaron reglamentos participativos de casi todas las regiones del mundo (Latinoamérica, Sur de Asia, Sureste de Asia, Este de África y Europa) lo que revela la gran difusión de este tipo de prácticas a nivel mundial.

2010; Font y Galais, 2011). Para abordar las preguntas de por qué se insertó el tema participativo y se puso en marcha los mecanismos antes enunciados, se observarán en particular tres variables del contexto político- institucional: el papel de actores supralocales, el color de partido y la voluntad política. Estos tres factores permitirán comprender la cuestión participativa en las dos ciudades analizadas.

3. Inserción del tema participativo en la agenda política

A la cuestión de por qué unos gobiernos deciden poner en marcha procesos y mecanismos participativos y otros no, las investigaciones empíricas han arrojado respuestas diversas. Algunos autores han vinculado estas iniciativas a aspectos como: i) rasgos ideológicos de los partidos o las personas que lideran estos procesos; y, ii) motivaciones estratégicas de los impulsores, que podría asociarse a la voluntad política (Font y Blanco, 2005). Con referencia al primer punto señalan que los partidos más a la izquierda del espectro ideológico apuestan a la participación ciudadana como un gran desafío para la democracia local (Avritzer, 2010). A este respecto, otros autores (Colino y Del Pino, 2006) han demostrado que más que la iniciativa sobre la puesta en marcha de procesos de participación, el factor ideológico entre izquierda y derecha puede estar relacionado con el énfasis dado a los mecanismos. Así, mientras la derecha apunta por instrumentos de corte más “consumerista”, la izquierda apoya procesos con una lógica más deliberativa.

Por su parte, las motivaciones estratégicas sobre quienes los impulsan es otro de los elementos claves para comprender su puesta en marcha. Dado que la oferta de oportunidades de participación implica un proceso de cesión parcial o redistribución de poder al instaurar canales de influencia sobre el proceso de gobierno, las autoridades políticas considerarán información clave acerca de los recursos e intereses de las asociaciones locales, así como su nivel de influencia y de confianza³ para a partir de allí trabajar con aquellas que resultan estratégicas. Es lo que se ha denominado sesgo participativo, en donde se beneficiará a determinados grupos frente a otros. Lo anterior supone que “el gobierno municipal procederá a institucionalizar la oferta, a incorporarla como una política pública en su proyecto de gobierno, siempre y cuando existan actores corporativos que cumpliendo tales condiciones garanticen la consecución simultánea de democratización y victoria electoral” (Navarro, 2001:98). Como consecuencia, los dirigentes locales solamente abrirán espacios de participación en la medida en que aseguren una cierta coordinación de intereses entre los actores de la participación y los de su agenda de gobierno. Este punto subraya un asunto central y es el grado de discrecionalidad o no de las autoridades para iniciar estos procesos. Es decir, este

³ Navarro denomina coeficiente de confianza a la predisposición de las asociaciones de colaborar con el gobierno local (Navarro, 2001: 97).

planteamiento supone que los gobiernos tienen un alto grado de voluntad política y de control de la agenda, cuestión que como se verá en el caso de Bogotá no se colige en todos los casos.

A los factores anteriores, es preciso sumar el papel desempeñado por actores externos en la inclusión de la cuestión participativa tanto en la agenda como en el discurso político. En ese sentido, se ha demostrado cómo organismos multilaterales han promovido en diversos lugares del mundo la instauración de procesos participativos como garantía de transparencia y eficacia en la gestión de recursos (Ramírez y Welp, 2010). De igual forma, estos instrumentos permiten el traspaso de algunas funciones estatales a segmentos de la llamada sociedad civil (autogestión, terciarización, entre otros). En el seno de la Unión Europea, por ejemplo, puede apreciarse cómo el discurso de democratización de lo local ha ido acompañado de recomendaciones inspiradas en el *partnership* entre comunidad y gobierno local (Steering Committee on Local and Regional Democracy –CDLR- 2001; Tomàs, 2002).

3.1. El papel de los actores externos

Analizando el caso de Bogotá, el papel de los actores externos ha sido central para explicar el hecho de que el tema participativo formara parte de la agenda política de la ciudad. Colombia a finales de la década de los ochenta padecía una grave crisis institucional y deterioro de la legitimidad democrática, lo que condujo a la necesidad de hacer un nuevo pacto constitucional, la Constitución de 1991, en donde dos fueron los ejes: la descentralización y la participación ciudadana directa. Esta cuestión se inscribió igualmente en una tendencia más amplia que estaba teniendo lugar en la región, que había tenido como paradigma la experiencia brasileña en términos de introducción de mecanismos de participación ciudadana directa en el ámbito local, vinculado a procesos de consolidación democrática. Como lo señalaba Cunill, “en América Latina la tendencia predominante, por lo menos a nivel declaratorio, pareciera conducir a asociar estrechamente a la participación ciudadana con las necesidades de la democracia” (1991:17). De acuerdo con Hevia (2007), en la década del noventa casi la totalidad de las constituciones en América Latina y el Caribe efectuaron reformas orientadas a fortalecer la democracia participativa⁴.

En este marco, en Colombia las reformas dirigidas hacia la participación fueron especialmente notables por tres de las necesidades urgentes del país: recuperar la legitimidad, incrementar la eficacia y mejorar la acción estatal aún en las zonas más alejadas, rompiendo el centralismo que había caracterizado el régimen desde hace más de

⁴ Según el autor en 17 constituciones se integran mecanismos de participación política directa independiente del voto (2007:3-4).

un siglo, y promover la transparencia en los procesos de gobierno de cara a luchar contra la corrupción y el clientelismo. Incluir la democracia participativa como principio constitucional tenía como propósito construir un verdadero espacio público para el ejercicio de la ciudadanía, espacio público que hasta entonces había estado monopolizado por los partidos tradicionales y las prácticas clientelares (Gutiérrez, 1996:44). Sin embargo Velásquez y González destacan cómo la oferta participativa en el país ha sido casi en su totalidad iniciativa del Estado en donde la ciudadanía sólo ha tenido un papel de receptor de dichas medidas con casi nula incidencia en su diseño: “Esta oferta participativa ha sido de iniciativa estatal, con una característica bien precisa: sus contenidos, en términos de agentes, funciones y alcances, fueron definidos por los agentes políticos tradicionales, afincados en los gobiernos de turno y en el Congreso de la República, sin concertación con la ciudadanía, los movimientos y las organizaciones sociales” (2003:21).

En Bogotá, siguiendo el mandato constitucional los gobiernos municipales a partir del año 1991 deben instaurar y promover mecanismos de participación directa. Sin embargo como ya lo señalara Goldfrank (2006), la instauración de mecanismos de participación como resultado del establecimiento de un marco legal, en términos *top-down*, introduciendo este tema como una cuestión forzosa en los procesos de gobierno, puede conllevar a que tanto la sociedad civil como las autoridades no estén en capacidad de efectivamente llevar adelante procesos participativos, o no estén interesados en hacerlo. Esto se traduce en que la obligación que supone la norma lleva a que desde las administraciones se aborde como un mero trámite, vaciándolo muchas veces de contenido, y que por parte de los actores sociales no se logre superar la fragmentación, bajo nivel de pertenencia y movilización.

A pesar de que la participación es un tema de obligada inclusión en la agenda es evidente que cada alcalde ha dado una orientación a su implementación según sus intereses. La participación ciudadana, especialmente en los gobiernos de Jaime Castro (1992-1994), Mockus I (1995-1997) y Peñalosa (1998-2000), fue vista como un tema que debía ser incorporado en la agenda más por un mandato normativo que porque fuera una cuestión central o de interés en su programa. A este respecto según un entrevistado en una entrevista que realizó al alcalde Enrique Peñalosa éste afirmó “*Le preguntamos (al entonces alcalde Peñalosa) si a él le interesaban los ejercicios de concertación con la ciudadanía y nos dijo que esta ciudad lo que necesita es autoridad*”. Hasta el 2000 cada alcalde estableció una normativa diferente respecto al proceso de planificación en las localidades, lo que evidenció discontinuidades en los procesos. Los Encuentros Ciudadanos fueron aprobados por el Concejo de la ciudad por una normativa del año 2000 aún en contra de la objeción del entonces alcalde Peñalosa, aduciendo ilegalidad. Lo anterior refleja su poca apuesta hacia el tema participativo. Desde ese entonces y hasta la

actualidad los alcaldes han ido cumpliendo lo acordado por la norma, celebrando los Encuentros Ciudadanos, a pesar de las constantes críticas frente a las limitaciones de estos mecanismos (Lizarazo, 2005; Velásquez y González, 2006). Los Encuentros Ciudadanos son espacios en donde se reúnen individuos, que previamente se han inscrito, en el que se definen y priorizan proyectos que deben ser incluidos en los planes de desarrollo de los distritos.

Respecto al caso de Madrid, también puede señalarse que el factor externo desempeñó un papel importante de cara a la aprobación del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del año 2004, en donde se disponía el desarrollo de los Planes Especiales de Inversión (PEI). Es preciso tener en cuenta que el gobierno nacional había aprobado la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, Ley 57/2003 de 16 de diciembre, que además de atribuir mayores competencias al ejecutivo de las ciudades, dictar la creación de distritos en aquellos municipios considerados de gran tamaño, establecía, atendiendo la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros (2001) 19, la participación ciudadana en los gobiernos locales. Esta Ley introdujo medidas en materia de participación relativas a la obligación de regular mediante normas de carácter orgánico los procedimientos y órganos para asegurar la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos locales tanto en el ámbito del municipio como de los distritos. No sólo instrumentos participativos han de ser puestos a disposición de la comunidad también nuevas tecnologías, mayor información y consultas populares. Los objetivos del Plan Operativo (2003-2007) de la Concejalía de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana, en materia de participación muestran una importante congruencia con las medidas establecidas por la Ley 57/2003.

En entrevista con un miembro del Ayuntamiento, a este respecto afirma: *“la necesidad de desarrollar la participación ciudadana no es otra que la de adaptarse a lo que entendíamos también como una demanda ciudadana de profundización democrática en las estructuras municipales, ligándonos de esa manera a las corrientes más modernas, tanto europeas como mundiales, de participación ciudadana en los asuntos públicos”*.

3.2. El papel del color político

En el caso de Bogotá, a nivel de alcaldía mayor, el electorado desde 1994 ha apostado por candidatos que se desmarcan de los partidos tradicionales y el ascenso de terceras fuerzas ha sido importante de mano del Polo Democrático Alternativo (PDA) de ideología de izquierda. En el caso del Concejo -asamblea municipal de representantes electos por voto directo- el partido liberal ha mantenido una presencia importante, el partido conservador

aunque de forma minoritaria también ha continuado con representación, y desde el 2003 del PDA se ha convertido en la segunda fuerza del concejo; paralelo a estos tres partidos se mantienen terceras fuerzas con cierta estabilidad. Desde la reforma introducida por la Constitución de 1991 se ha advertido un progresivo menoscabo de la identidad partidaria, que tiene efectos en el nivel de volatilidad electoral. Según García (2002:213) entre 1988 y 2000, la volatilidad en la ciudad fue de 21.8%. Siguiendo un informe citado por este mismo autor, una encuesta del año 2000 para Bogotá reflejaba que el 55% de los encuestados afirmaban no tener una filiación partidista, mientras que sólo el 31% se identificaba con los partidos políticos tradicionales (García, 2002:213). De esta manera, además del alto nivel de volatilidad, baja vinculación programática de los electores con los partidos se ha apreciado un alto grado de personalismo que es evidente en los espacios de representación. Este proceso ha supuesto una creciente autonomía de los candidatos respecto a su partido, visible tanto en los partidos tradicionales como en las terceras fuerzas, lo que ha generado una progresiva desinstitucionalización partidista aunada a una consolidación de prácticas de clientelismo. Tal es el grado de personalismo en las elecciones, que como lo señalaba García (2001), los electores de una lista perdedora de un partido, no se sienten representados por una lista ganadora de ese mismo partido.

Los alcaldes Mockus (1995-1997/2000-2003) y Peñalosa fueron cantidades *outsiders* más el primero que el segundo que había pertenecido a las filas del partido liberal. Como tal, al no tener una línea partidista su postura respecto al tema participativo obedeció más a las orientaciones de su programa de gobierno -Mockus hacia la cultura ciudadana y Peñalosa hacia la eficiencia- y no hubo cierta continuidad entre una administración y otra. Los gobiernos de Lucho Garzón (2004-2007) y Samuel Moreno (2008-2011) generaron expectativa en que se promoviera el tema participativo por dos cuestiones, por un lado, al proceder de un partido de izquierdas, Polo Democrático Alternativo (PDA), y por otro, porque en los programas de gobierno se incluyó el tema de forma más destacada lo que sugería un grado más alto de prioridad. Aunque se realizaron avances notables como la creación del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), la creación de espacios participativos hacia grupos poblacionales y algunos ejercicios aislados con una metodología similar a los presupuestos participativos, en general a juicio de los entrevistados y de los principales documentos consultados, la apuesta de la izquierda hacia la participación ha sido insuficiente en términos de su influencia en los procesos de gobierno. Dos han sido las críticas más reiteradas. En primer lugar no haber modificado el Acuerdo 13 de 2000, que regula la planificación participada en las localidades de la ciudad, que, ha evidenciado importantes limitaciones en términos de su efectiva influencia en los planes de desarrollo de los distritos. Y en segundo lugar, crear un sistema de participación realmente efectivo que articule el gran número de instancias existentes tanto a nivel de ciudad como en las localidades, producto de la aplicación de normas en materia de

participación establecidas por el nivel nacional. Otro aspecto mencionado es la apuesta pendiente hacia los presupuestos participativos, que según algunos entrevistados la izquierda no llevó a cabo a pesar de que muchos gobiernos locales de esta línea ideológica han implementando tanto en el país como en otras ciudades de la región. La débil apuesta del PDA en materia participativa, según se pudo inferir de las entrevistas, es resultado de la ausencia de una postura común al interior del partido sobre este tema. Este tema se vincula con una cuestión más amplia, anteriormente enunciada y es la desinstitucionalización del sistema de partidos.

El grado de institucionalización tendrá efectos importantes en las políticas de participación y su implementación. Sistemas de partidos desinstitucionalizados pueden dar lugar a contextos de polarización y/o de fragmentación en la toma de decisiones, lo que hará más difícil llegar a acuerdos, por tanto políticas como la de participación dependerán de la capacidad de maniobra y decisión del actor que quiera introducirlo en la agenda de impulsar la reforma (Schneider y Welp, 2011). En el caso de sistemas institucionalizados en períodos de larga estabilidad política que consolidan a elites políticas en el gobierno, las oportunidades de participación se reducen en tanto que los partidos sienten seguridad por sus resultados electorales (Lowndes, Pratchett y Stocker, 2006).

En Bogotá la alta polarización y fragmentación, resultado del gran nivel de desinstitucionalización del sistema de partidos, se ha traducido en una mayor dificultad para generar acuerdos. Si bien la política de participación fue introducida en la agenda de gobierno debido a un mandato constitucional, el desarrollo de la norma y las innovaciones institucionales respectivas han correspondido tanto a la iniciativa e interés del alcalde mayor como del concejo de la ciudad. La desinstitucionalización en Bogotá ha conducido a la personalización de los gobiernos, a la ausencia de elementos ideológicos articuladores de los partidos y la exigua identificación partidista, así como a la alta faccionalización al interior de los partidos. Frente a este escenario, y sin una cohesión ideológica de tipo partidario, lograr los consensos necesarios para introducir un cambio legislativo que fortalezca la participación parece una tarea ardua y precisa una importante voluntad política del alcalde. Además de la dificultad para generar consensos, la desinstitucionalización limita la continuidad de programas o políticas en materia de participación que, según lo observado, han resultado ser fragmentadas en el tiempo. De igual forma, la cuestión participativa no forma parte de un programa de partido que establezca directrices de continuidad para los diferentes gobiernos. Prueba de ello es que hasta el año 2000, la normativa relativa a la planificación participada en las localidades se hizo vía decreto del alcalde y después de la aprobación del Acuerdo 13 de 2000 no ha sido posible lograr un acuerdo en el concejo para su modificación. Según un entrevistado “(ha

habido) *una distancia inmensa con el Concejo de la ciudad para intentar convencer a los concejales de la importancia del tema*". En el caso de Bogotá con organizaciones partidistas débiles, con mínima identificación ideológica y alta personalización el factor color de partido para explicar el impulso o puesta en marcha de mecanismos de participación se ve limitado.

En el caso de Madrid, al igual que España, se caracteriza por un grado notable de institucionalización del sistema de partidos, con un ciertamente bajo nivel de volatilidad, un vínculo programático importante entre votantes y partidos y la inexistencia de fenómenos de personalismo (Mainwaring y Torcal, 2006). De tal suerte que los programas de gobierno dependen de forma importante de la línea programática de los partidos. De la misma manera, dado que desde 1992, en términos de Sartori, se observa la existencia de un partido predominante, con un reducido margen de oposición por parte de los demás partidos, la agenda de gobierno depende de los acuerdos internos del Partido Popular (PP).

En el período de predominio del PP de 1992 a 2003 tanto la política de participación como las relaciones con las asociaciones se mantienen en un segundo plano, de hecho el cambio normativo que se efectuó con las nuevas normas de participación de 1992, restó espacios participativos, como los consejos de cultura de los distritos, y se pusieron restricciones a la obtención de subvenciones por parte de las asociaciones de la ciudad, lo que conllevó a un claro distanciamiento entre el movimiento ciudadano más tradicional y el gobierno de la ciudad. En la legislatura de Álvarez del Manzano los espacios participativos formales que se conservan en los distritos son los Consejos de Distrito, que al ser consultivos y dependientes de la voluntad política del concejal del distrito es posible un mayor control del conflicto entre las autoridades y el tejido asociativo, y cuando el conflicto tiene lugar simplemente se produce un bloqueo de este escenario (Walliser, 2003). Con la mayoría absoluta durante este período pareciera que no había mayores incentivos para que el PP adoptara una política participativa más dialogante con las asociaciones siguiendo lo planteado por Lowndes, Pratchett y Stocker (2006). A partir de 1992 con el gobierno del PP, la cuestión participativa no pareció ser relevante en la agenda de gobierno, en congruencia con el discurso ideológico de este partido en relación a la participación ciudadana y el *responsiveness* (Verge, 2007).

No obstante con la llegada del gobierno de Ruiz Gallardón en 2003 la trayectoria se vio modificada. Inició su mandato con un notable acercamiento hacia el movimiento vecinal de la ciudad, y por supuesto a la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), ello como resultado de la experiencia del Plan 18.000 que se ejecutó mientras ejercía como Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM). Lo

anterior puede leerse como una estrategia política de cara a estrechar relaciones con un movimiento vecinal que tradicionalmente había estado cercano a partidos de izquierda y por otro lado, obtener rédito electoral de tal relación. Por otra parte, a nivel nacional y de la Unión Europea se habían aprobado normativas de cara a profundizar la participación de la ciudadanía en el nivel local, razón por la cual el gobierno de la ciudad debía ajustar su reglamento a dicha legislación. En la elaboración del nuevo reglamento de participación ciudadana del año 2004 intervinieron activamente las asociaciones de vecinos y la FRAVM lo que da muestras de la disposición del gobierno de Gallardón de establecer un dialogo más cercano con las organizaciones sociales, en especial vecinales.

Cabe destacar que, si bien, en el año 2003 el PP continuaba teniendo mayoría absoluta en el Ayuntamiento todavía había dos sectores en la ciudad, 1º y 2º cinturón rojo, los cuales seguían votando mayoritariamente a la izquierda, cuestión que disminuyó de manera significativa después del plan de inversiones aprobado por el gobierno de Ruíz Gallardón mientras era Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid. Así, es probable que la por mecanismos de participación haya estado vinculada con una actuación estratégica para obtener rédito electoral (Navarro, 2001:95).

Por lo tanto, la variable color de partido tampoco ha parecido tener una influencia importante en el caso de Madrid en la introducción de mecanismos de participación, y en el caso particular de los Planes Especiales de Inversión, partiendo del supuesto que los partidos de derecha apostaran por instrumentos de corte más “consumerista” y los de izquierda, más deliberativos. En el caso de Madrid ha parecido prevalecer un factor estratégico de maximización electoral.

3.3. Voluntad política

Un último aspecto analizado será la cuestión de la voluntad política. Debe precisarse que las dos ciudades de estudio difieren del tipo de sistema de gobierno, Bogotá funciona bajo las normas del presidencialismo y Madrid opera con las reglas del parlamentarismo cuestión que influye en los alcances del factor voluntad política. Se parte del supuesto de que en sistemas presidencialistas la voluntad política del ejecutivo será un factor clave para el desarrollo de la cuestión participativa en la agenda. Mientras que en sistemas parlamentarios además de la voluntad del ejecutivo se requerirá mayor consenso con las fuerzas representadas en el Pleno. Si bien esta diferencia podría ser significativa en el gobierno de la ciudad a favor del presidencialismo, en particular respecto al poder del alcalde para gobernar y efectuar iniciativas políticas, se ha demostrado que es menor a lo esperado debido al constante *deadlock* en el gobierno de Bogotá, resultado del choque de

lógicas políticas entre el alcalde y el concejo, lo que ha limitado la iniciativa del alcalde. Por otra parte, la tendencia hacia el mayoritarismo en el gobierno de Madrid, a lo que se suma el fortalecimiento de la figura del alcalde por disposiciones normativas, ha dado un amplio poder de decisión al ejecutivo, mayor que la observada en Bogotá. Esto sin duda ha tenido efectos en el desarrollo de la política de participación en las dos ciudades.

En Bogotá, si bien en el concejo de la ciudad hasta el año 2000 contó con una mayoría del partido liberal y éste continúa teniendo fuerte presencia en la corporación, en su interior prevalecen numerosas fuerzas partidarias. Desde que 1995 saliera elegido un *outsider* como alcalde de la ciudad, crítico con los partidos tradicionales y con una nueva lógica de hacer política, el ejecutivo no ha contando con mayorías estables en el concejo, a excepción del período 2007-2011, lo que se ha reflejado en una tendencia importante el *dead- lock*.

La dificultad que encontraron los dirigentes del Frente Amplio en Montevideo o la Causa R en Caracas, para llevar adelante políticas participativas fue destacada por Goldfrank (2006:14-16). La mayor oposición la encontraron en los partidos tradicionales que articulaban las redes clientelares de estas ciudades. En el caso de Bogotá no se ha observado desde 1992 que haya habido un gran debate entre el Concejo y el alcalde para dar mayor impulso a los mecanismos participativos instaurados. Hasta el año 2000, de creación de los Encuentros Ciudadanos, Acuerdo 13, las medidas en esta dirección fueron discrecionales de cada alcalde, y como se señaló la aprobación del Acuerdo 13 estuvo precedida de la oposición del alcalde. Después del establecimiento de esta norma no ha sido posible lograr consenso en torno a la modificación de ésta, para subsanar los errores que se han ido encontrando en el desarrollo de los diferentes ejercicios.

A juicio de los entrevistados, las principales dificultades en la política de participación han sido lograr mayorías en los partidos que apoyen medidas en tal dirección, en segundo, concatenado con el punto anterior, los políticos que pertenecen al modelo tradicional clientelar no tienen muchos incentivos ni interés en profundizar la participación ciudadana en Bogotá; y en tercero, no ha habido alcaldes que haya mostrado liderazgo en la instauración de medidas vinculadas a fortalecer o mejorar los mecanismos participativos existentes y vincularlos de forma eficaz con el *decision- making*. Por otra parte, al no ser posible la reelección, las iniciativas en términos de participación son fragmentadas en el tiempo, cuestión que se profundiza teniendo en cuenta la desinstitucionalización del sistema de partidos, lo que genera la ausencia de proyectos con mayor estabilidad y continuidad.

Bogotá con un sistema presidencialista con amplias atribuciones al ejecutivo ha estado enmarcado por un sistema de partidos desinstitucionalizado con dificultades para formar

mayorías estables. Este contexto ha parecido ser poco favorable para introducir temas como el de participación ciudadana a la agenda máxime teniendo en cuenta el *path dependence* en Colombia en materia de participación política, poco interesado en la intervención activa del ciudadano en la esfera política y con una amplia base en el clientelismo. Una política participativa que empodere a los ciudadanos, dé mayor transparencia a los procesos de gobierno y suponga cierta redistribución de poder es probable que no encuentre eco tanto en el concejo como en las fuerzas partidistas existentes, en particular las procedentes de los partidos tradicionales. En estos términos, la introducción de una política de participación más profunda probablemente suponga una “batalla” individual del alcalde, aún en contra de las fuerzas del concejo, que podría traducirse en una gran confrontación y desgaste en detrimento de la gobernabilidad.

En el caso de Madrid, como lo destacara Sweeting (2012:245) respecto al sistema de gobierno municipal en España, se trata de un modelo de alcalde fuerte concentrado en el liderazgo individualizado ejercido por el alcalde, en el cual el Pleno de la ciudad tiene baja capacidad de escrutinio. Así en Madrid, aunque se trate de un sistema parlamentario, en la práctica es un esquema en donde el alcalde concentra gran poder de decisión, cuestión que se ve incrementada teniendo en cuenta que prevalece un sistema con partido predominante, por lo tanto más que una tendencia al consenso se aprecia una de tipo mayoritario. En este marco la voluntad política será central para llevar adelante una política participativa.

Aunque el discurso del PP hacia la participación ciudadana está más orientado hacia la preeminencia del voto y el alto grado de independencia de las autoridades políticas frente a los representados (Verge, 2007:170), el gobierno de Gallardón estableció un nuevo derrotero en donde se aprecia un alto nivel de voluntad política. Aún a pesar de haber podido tener resistencias en su propio partido por establecer un dialogo más cercano con el movimiento vecinal y abrir nuevos espacios de participación directa, al tratarse de un sistema de partidos fuertemente institucionalizado, en el Pleno del Ayuntamiento ha contado con el apoyo de su propio partido. Si a esto se suma la predominancia del PP desde 1991, se acentúa la capacidad de maniobra del alcalde de la ciudad y la relevancia de la voluntad política de éste en materia de participación ciudadana.

El Plan 18.000 uno de los planes más ambiciosos en materia de participación se llevó a cabo entre la CAM, en el período de Gallardón, y las asociaciones de vecinos de tres distritos de Madrid siendo el antecedente de los Planes Especiales de Inversión. Si bien toda la inversión se centró en tres distritos de Madrid, el proceso estuvo liderado por la CAM mientras que el Ayuntamiento de Álvarez del Manzano tuvo un papel secundario. Esto puede tomarse como una estrategia de Gallardón para acercarse al movimiento

asociativo de la ciudad, especialmente a las asociaciones de vecinos y la FRAVM, con las cuales Álvarez del Manzano había tenido una relación tensa. Tal acercamiento con las asociaciones fue capitalizado por Gallardón en las elecciones como alcalde de la ciudad.

Los PEI han sido una estrategia centralizada dependientes del ejecutivo de la ciudad, establecidos directamente por el alcalde Ruiz Gallardón, es la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC) la encargada de dirigir el proceso, mientras que las Juntas Municipales de Distrito han tenido un rol secundario. La centralización de este mecanismo refleja el interés del alcalde en ponerlo en marcha sin entrar a debatir las decisiones relevantes con los concejales de distrito. A juicio de los entrevistados de las asociaciones, estos planes al igual que los de barrio han funcionado de manera más fluida debido a que se tiene una relación directa con la DGPC evitando que se repliquen confrontaciones, en algunos distritos ya históricas, entre el movimiento asociativo y los concejales de las JMD.

Es preciso resaltar que la participación ciudadana se ha canalizado en Madrid casi desde su inicio en 1980, en el marco de instancias formales poco operativas y eficaces como los Consejos de Distrito, ahora llamados Consejos Territoriales de Distrito (CTD). Para tratar de influir en las decisiones locales las asociaciones hicieron ha hecho uso de mecanismos informales como el contacto directo con las autoridades de la JMD. La anterior dinámica funcionó relativamente mientras los partidos de izquierda gobernaron en la ciudad, en palabras de un entrevistado *“Con el PSOE había diálogo, por lo menos nos escuchaban (...) nos podíamos entender”*. No obstante ello cambió con la llegada del PP, en particular la postura de Álvarez del Manzano con quien la participación no funciona ni el plano formal, ni el informal. Para el 2011 los mecanismos formales como el CTD en muchos distritos de la ciudad no operaban⁵ y las asociaciones se han visto abocadas a hacer uso de la asistencia a los plenos, en las que también han encontrado restricciones⁶.

⁵ En enero de 2007 se firma entre la FRAVM y el Ayuntamiento un acuerdo de dinamización de los CTD para dar respuesta a las continuas quejas surgidas, cuya medida más importante es permitir que en los CTD se debatieran aún materias que no fueran competencia de la JMD, para contrarrestar las limitadas competencias de éstas. En tal sentido se acuerda el desarrollo de mecanismos y normas de funcionamiento interno relativos a la relación entre las Áreas de Gobierno y las JMD.

⁶ La mayoría de las sesiones del Pleno en los distritos se realizaban por la tarde a fin de que tanto los vocales vecinos como las asociaciones pudieran asistir, sin embargo desde el año 2010 el Ayuntamiento decidió cerrar las sedes municipales más temprano a fin de reducir el gasto en consumo energético y en personal, arguyendo motivos presupuestales, de esta forma se obligaba a efectuar las sesiones del Pleno en horas de la mañana o al mediodía. La anterior decisión ha sido motivo de queja generalizada de las asociaciones, incluyendo las de vecinos y las de otro tipo, han manifestado su desacuerdo ante lo que consideran la obstrucción uno de los pocos canales con que cuentan para exponer sus demandas hacia la JMD. Los partidos de la oposición también mostraron su inconformidad, el portavoz del PSOE en el Ayuntamiento de Madrid, David Lucas, afirmó *“Gallardón empezó quitando competencias a los Distritos y ahora impide a los vecinos expresarse en los plenos cerrando las juntas municipales por las tardes”* <http://www.psoe.es/ambito/vicalvaro/news/index.do?id=489469&action=View>

Conclusiones

Analizando los casos de Bogotá y Madrid respecto a instauración de mecanismos de participación ciudadana, los Encuentros Ciudadanos –EC- (Bogotá) y los Planes Especiales de Inversión –PEI- (Madrid), se aprecia que los factores del contexto político- institucional difirieron en su puesta en marcha y ello ha tenido consecuencias importantes en sus resultados.

Como pudo observarse, en el caso de Bogotá la introducción de la cuestión participativa en la agenda política fue consecuencia de una política nacional, como mandato de la Constitución de 1991. Es el factor externo el más importante para explicar su inserción en la agenda. En tal caso a través de una lógica *top-down* se buscó que los gobiernos locales abrieran espacios de participación directa para la ciudadana. No obstante, en Bogotá los resultados están lejos de ser exitosos. La normativa que reguló los EC estuvo precedida de la oposición del entonces alcalde, quien aducía que se atribuían competencias a estos espacios que correspondían a las JAL (cuerpos colegiados elegidos por voto directo en los distritos), finalmente por decisión jurídica tuvieron que implementarse. A pesar de que en la práctica se ha evidenciado que este mecanismo participativo presenta importantes limitaciones y es necesaria su modificación, según pudo apreciarse en las entrevistas y en el análisis documental, no ha sido posible encontrar el apoyo ni el consenso en el concejo para hacerlo. Por parte del color político, la ideología ha parecido no tener un papel relevante para explicar el apoyo al tema participativo en la agenda. Esto se debe a dos cuestiones. En primer lugar, algunos de los alcaldes desde 1991 han sido *outsiders* que llegaron al gobierno de la ciudad sin plataforma partidista, y dos de los gobiernos (Lucho Garzón y Samuel Moreno), pertenecientes a un partido de izquierda, si bien inicialmente incluyeron este tema de forma importante en su programa de gobierno, en el desarrollo se fue diluyendo. Y en segundo lugar, al haber una desintitucionalización notable del sistema de partidos de la ciudad, hay una mínima identificación ideológica y alta personalización lo que se traduce en la ausencia de contenidos programáticos que den estabilidad a las propuestas participativas. Por tanto los gobiernos de la ciudad se han limitado a cumplir la norma. Siguiendo a Goldfrank (2006:20) “Donde los gobiernos nacionales intentan fomentar la participación a través de legislación, éstos tienden a crear instituciones demasiado formales que privilegian organizaciones políticas y sociales ya existentes, en vez de crear procesos abiertos y deliberativos”.

Los PEI por su parte fueron resultado de una importante voluntad política del alcalde Ruiz-Gallardón después de la experiencia exitosa del Plan 18.000 en la CAM, cuando era presidente, que permitió la ejecución de una considerable cantidad de recursos en distritos con el *partnership* de las asociaciones. Así la adopción de los PEI puede obedecer

a dos factores: i) sacar provecho de manera estratégica de su reciente cercanía con el movimiento vecinal el cual le podría dar réditos políticos en distritos principalmente de voto de izquierda, como efectivamente sucedió; ii) el Plan 18.000 pudo poner de manifiesto problemáticas sociales latentes en distritos con importantes necesidades que reflejaban un fuerte desequilibrio al interior de la ciudad, a través de este plan participado se concertaron actuaciones de cara resolver demandas reales de la ciudadanía al tiempo que se fortalecía la legitimidad del gobierno. Cuestión que se buscó continuar a través de los PEI.

Si bien según los entrevistados de las asociaciones los resultados están muy lejos de lo que fue el Plan 18.000, fue una estrategia que les permitió en un contexto de baja movilización y capacidad de presión mantener algún tipo de influencia en la agenda pública, aunque siendo conscientes de que ésta era muy limitada.

Bibliografía

Abers, Rebecca. 2000. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers.

Avtizer, Leonardo .2010. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. México: Biblioteca, Universidad Veracruzana.

Colino, César y Del Pino, Eloísa. 2006. "Un fantasma recorre Europa renovación democrática mediante política de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales .Alemania, Francia, Reino Unido y España.", Documento de trabajo 07-06. Unidad de Políticas Comparadas, Centro Superior de Investigaciones Científicas .CSIC..

_____.2003. *Gobiernos locales e impulso democrático las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, Madrid: Fundación Alternativas.

Cunill, Grau, Nuria. 1991. "Participación Ciudadana: Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos". Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

Dahl, Robert y Edward Tufte. 1973. *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Della Porta, Donatella. 2009. "La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa", *Partecipazione e conflitto*. En colaboración con Bernard Gbikpi.

Font, Joan (coord.). 2011. *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*. Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces.

_____ (coord.) .2001. *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política.

Font, Joan y Carolina Galais .2011. "The qualities of local participation the explanatory role of ideology, external support and civil society as organizer". *International Journal of Urban and Regional Research*.

Font, Joan, e Ismael Blanco .2005. "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31 1-17.

- Fung, Archon y Erik Olin Wright .2003. Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Bogotá Universidad Nacional de Colombia.
- García Sánchez, Miguel .2003. ¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá, Bogotá: CESO- Universidad de los Andes y IEPRI- Universidad Nacional de Colombia.
- _____.2002. “La política bogotana, un espacio en recomposición .1982-2001.” en Francisco Gutiérrez, Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano. Bogota: Editorial Norma. pp. 35-84.
- Goldfrank, Benjamin .2006. “Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio” en Revista de Ciencia Política, Vol. 26, Nº 2. pp. 3-28.
- Gutiérrez Sanín Francisco .1996. “Dilemas y paradojas de la transición participativa” en Revista Análisis Político No. 29, septiembre- diciembre. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales .IEPRI.. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hevia de la Jara, Felipe .2006. Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina, en Evelina Dagninio, Alberto Olvera y Aldo Panfichi .eds.. La disputa por la construcción democrática en América Latina, México: Fondo de Cultura Económica. pp. 367-395.
- Lizarazo Ortega, Jesús H. .2005. Planeación Participativa en Bogotá 1992-2004. Propuesta de organización del Sistema de Planeación Participativa del Distrito Capital. Tesis de Maestría, Universidad Externado de Colombia
- Lowndes, Vivien y Lawrence Pratchett .2009. “Factores que explican la participación: comparando recursos, relaciones y normas en cinco países europeos” en Marc Parés .coord., Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política. pp. 101- 120.
- Lowndes, Vivien y Steve Leach .2004. “Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities” Local Government Studies, Vol.30, No.4, Inverno 2004, pp.557-575.
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett y Gerry Stoker .2006., Locality Matters: Making Participation Count in Local Politics, London: Institute of Public Policy Research.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal .2005. “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora”, en Revista América Latina Hoy, 41, diciembre pp. 141-173. Universidad de Salamanca.

- McGee, Rosemary et al. .2003. Legal frameworks for citizen participation: synthesis report. Logolink.
- Navarro Yáñez, Clemente J .2001. “Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España .1960- 1995.”, en Joan Font .Comp.. Ciudadanos y Decisiones Públicas. Barcelona Ed. Ariel Ciencia Política.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- .2004. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Ed. Alfaguara.
- Ramírez, Franklin y Yanina Welp .2011. Introducción al dossier: democracia y participación ciudadana en América Latina, Íconos No. 40, FLACSO- Ecuador- dossier especial. pp. 11-20.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp .2011. “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”, en Íconos, Revista de Ciencias Sociales -Flacso Ecuador-, No. 40, mayo. pp. 21-39.
- Steering Committee on Local and Regional Democracy .CDLR.. 2001. Participation of citizens in local public life. Local and regional authorities in Europe, No. 72. Council of Europe.
- Sweeting, David .2012. “Analysing Local Political Management in Spain” en Local Government Studies Vol. 38, No. 2, Abril. pp. 231–247.
- Tomàs Fornés, Mariona .2002. Unió Europea. El debat sobre l’eficiència i la democràcia local. Institut de Ciències Polítiques i Socials .ICPS. adscrito a la Universitat Autònoma de Barcelona, y el Centre per a la Innovació Local de Flor de Maig .Diputació de Barcelona.. Col·lecció Món Local, 5.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza .2006. Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004. Bogotá: Fundación Corona y Foro Nacional por Colombia.
- _____ .2003. ¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Verba, Sidney, Kay L. Schlozman, Henry E. Brady .1995. Voice and equality: civic voluntarism in American politics. New York: Harper & Row.
- Verge, Tània .2007. “Representación política y modelos de partidos en España: los casos de IU, PSOE y PP” en José R. Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos. Madrid: Editorial Trotta. pp. 209-244.
- _____ .2007. “Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PSOE, el PP e IU” en Revista Española de Ciencia Política. Núm. 17, Octubre 2007, pp. 155-177.

Vetter, A. .2009. "Citizens versus Parties Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989–2008", *Local Government Studies*, 35 .1.125-142.

Walliser, Andrés .2008. "Participación y regeneración urbana: el movimiento asociativo y las instituciones locales, 1979- 1999" en Pérez, Vicente y Sánchez Pablo .Eds.. *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968- 2008*. Madrid: Ed. Catarata.

_____ .2003. *Participación y Ciudad*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.