

**Small is beautiful?
Participación ciudadana y descentralización: los casos de Bogotá y Buenos Aires**

Cecilia Schneider

(UNDAV)*

Lorena Vásquez González

(Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano)**

Resumen

La descentralización ha sido frecuentemente asociada a los procesos de participación ciudadana en el nivel local, al ser señalado como un elemento que favorece la intervención de los ciudadanos en el proceso de políticas. En buena parte de los países de América Latina a partir de la década del ochenta se introdujeron reformas de cara a profundizar la descentralización y fortalecer al mismo tiempo la democracia local. Este artículo busca analizar la influencia de la descentralización en los rendimientos de los mecanismos de participación ciudadana implantados en las ciudades de Bogotá y Buenos Aires desde los inicios de estas políticas hasta la actualidad.

Palabras clave: descentralización, participación ciudadana, Bogotá, Buenos Aires.

Abstract

Decentralization has often been associated with the processes of citizen participation at the local level; it is identified as an element that promotes citizen engagement in the public policy process. In much of Latin America reforms were implemented since the eighties to consolidate decentralization while strengthening local democracy at the same time. This paper analyzes the influence of decentralization on the outcomes of citizen participation mechanisms established in the cities of Bogota and Buenos Aires since their beginning to the present.

Keywords: Decentralization, citizen participation, Bogotá, Buenos Aires.

Recibido: 20/8/2014

Aprobado: 23/9/2014

* Profesora investigadora Titular de la Universidad Nacional de Avellaneda, Argentina. Su colaboración para este artículo se da en el marco del Proyecto UNDAVCYT 2012-2014 y PICTO 2014-2017 Email: cecilia.schneider1@gmail.com. Agradecemos la colaboración de Micaela Moreira (CONICET-UNDAV) y Jenni Guevara (CONICET).

** Profesora Titular programa de Ciencia Política y Gobierno, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Colombia. Investigadora asociada del Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá (España). Email: lorena.vasquezg@utadeo.edu.co

1- Introducción

La cuestión de la descentralización local ha sido comúnmente analizada en relación con la democracia (Dahl y Tufte, 1973) y con la eficiencia pública (Tiebout, 1965; Oates, W.E., 1972). Dahl y Tufte advirtieron la estrecha relación entre el tamaño del gobierno y las oportunidades de que los ciudadanos participen efectivamente en las decisiones políticas, así como que puedan ejercer mayor control a las acciones de los gobernantes (*accountability*) y que éstos, por su parte, sean más sensibles a las demandas de los ciudadanos (*responsiveness*). De esta manera concluyen que entre menor sea el tamaño mayor es la posibilidad de participación e interés de los ciudadanos en los asuntos públicos (1973: 41-46). Tal relación directa entre participación ciudadana y descentralización ha acaparado la atención tanto desde la academia como en las políticas públicas adoptadas por los gobiernos, siendo variables que frecuentemente se observan como un tándem indiscutible de cara a profundizar la democracia local.

En particular desde la década del ochenta la relevancia de la descentralización para fortalecer la democracia y la eficiencia pública local ha sido retomada por gobiernos en América y en Europa, cuestión que se ha traducido en la introducción, con esquemas bastante heterogéneos, de reformas orientadas hacia tal sentido. En América Latina las reformas relativas hacia la consolidación democrática en los años ochenta contemplaron en su mayoría la adopción de políticas de descentralización, buena parte de ellas en el nivel local. La descentralización en la región fue vinculada a tres ámbitos: i) económico, mejor asignación de gasto, ii) administrativo, eficacia en la prestación de servicios públicos, y, iii) político, mayor participación y rendición de cuentas de la gestión de gobierno (Montero y Samuels, 2004).

La descentralización política fue puesta en marcha con especial entusiasmo por numerosos gobiernos de la región. Como lo señalaran Willis, Garman y Haggard (1999), entre los años setenta y noventa la mayoría de los países latinoamericanos iniciaron transformaciones institucionales de cara a reducir la ineficacia del centralismo, fortalecer la transparencia y control (*accountability*) hacia la acción de los gobiernos así como favorecer la participación política de sectores excluidos. En ese sentido, se introdujeron medidas como la elección popular de los ejecutivos municipales y provinciales, mientras paralelamente se promovía la implantación de mecanismos de participación ciudadana directa en los gobiernos locales.

Considerando la vinculación teórica entre descentralización y la participación ciudadana, el presente artículo busca a través de dos casos, Bogotá y Buenos Aires, y desde una perspectiva comparada identificar la influencia de la descentralización en los rendimientos de los mecanismos de participación ciudadana instaurados así como analizar la importancia del contexto político para el inicio y desarrollo de estas iniciativas o políticas. En el caso de Bogotá haremos foco en los Encuentros Ciudadanos y dentro de estos, el funcionamiento de los

Consejos de Planeación Local, y para Buenos Aires, dado el escaso desarrollo de los Consejos consultivos comunales, centraremos el análisis en el Presupuesto Participativo.

2- El debate teórico

Desde el punto de vista de la democracia local, diversos autores han apuntado la relevancia de la descentralización en los procesos de fortalecimiento de la participación ciudadana. En la génesis de este planteamiento pueden encontrarse autores como Dahl y Tufte (1973), quienes subrayaban la relación estrecha entre la participación ciudadana y el sentido de eficacia, así, dentro de los incentivos que tienen los ciudadanos a participar en política están que desde el punto de vista de éstos, sus acciones puedan generar una significativa diferencia en el resultado del proceso de gobierno, es decir encuentran que su participación ha sido efectiva.

Extrapolando esta afirmación a las ciudades, Van Assche (2004) plantea la pregunta de qué hacer cuando una ciudad deja de ser local, cabe recordar que la escala ideal de gobierno propuesta por Dahl y Tufte es entre 20.000 y 50.000 habitantes. Frente a este escenario sugiere que la descentralización y la democracia deliberativa son alternativas complementarias para resolver dicho problema. Su propuesta es un tipo federalismo de ciudad en donde ésta se encuentre dividida en varios distritos con cierta autonomía, además de competencias y responsabilidades.

Al igual que el planteamiento de Dahl y Tufte, Van Assche señala que la descentralización favorecería el acceso a las autoridades locales, quienes además serían más responsables de sus acciones, así como se podría mejorar el *responsiveness*. En la misma línea, afirma que dentro de las estrategias para lograr un “municipio ciudadano” subrayan que uno de los ejes es la desconcentración o descentralización de responsabilidades en los barrios o distritos, cuestión que podría incentivar la tendencia a la participación por parte de los vecinos en los procesos de planificación e implementación de políticas al sentir que pueden incidir en las condiciones de vida del lugar donde viven.

Esta premisa, que se ha convertido casi en axiomática, entre participación en asuntos políticos y el tamaño de las ciudades ha llevado a que sea un aspecto ampliamente considerado cuando se abordan procesos de participación ciudadana local. Fung & Wright (2001), a partir de un análisis de experiencias de participación ciudadana exitosas sugieren que dentro de los diseños institucionales que parecen favorecer tales fórmulas está el empoderamiento de las unidades locales en las que se lleva a cabo la participación, en términos de su capacidad para tomar decisiones y poder resolver las demandas planteadas por la comunidad en los escenarios participativos. En ese mismo sentido Gaventa (2002) propone que para hacer efectivo el vínculo

entre el gobierno local y la comunidad es precisa la devolución de la capacidad de tomar decisiones a las autoridades locales.

McGee *et al.* (2003) en su informe sobre los marcos legales de participación ciudadana en el mundo encuentran que la posibilidad de intervención de los ciudadanos en los gobiernos locales es mayor en un marco de descentralización democrática¹. Para dichos autores la descentralización democrática refiere a la capacidad de elegir democráticamente las autoridades y que éstas tengan autonomía respecto al gobierno central. Asimismo advierten la diferencia de este concepto respecto a otros como la devolución o la desconcentración, subrayando que la descentralización es la forma más funcional para favorecer la participación ciudadana (McGee *et al.*, 2003: 7). En el caso de Latinoamérica los autores advierten que en la década del ochenta, en la que tuvo lugar procesos de transición democrática, hubo reformas constitucionales en las cuales la cuestión de la descentralización hacia los gobiernos locales fue recurrente al igual que se incluyeron mecanismos de participación ciudadana, es el caso de países como Brasil, Colombia y Uruguay.

3- El análisis empírico: descentralización y participación en la agenda de las ciudades

3.1. Caso de Bogotá: de la descentralización a la desconcentración

El proceso de descentralización en Colombia ha tenido varios momentos y cada uno se ha caracterizado por un énfasis hacia elementos distintos (Restrepo, 1994). La primera etapa se ubica en la década del setenta, en la cual el eje central de la reforma fue el fiscal². Un segundo momento se puede denominar como municipalista, en la década del ochenta, donde gran parte de la normatividad estuvo dirigida a fortalecer a los municipios como actores centrales de la reforma³. El tercer período, a partir de la Constitución de 1991, en donde además de fortalecer el proceso de reorganización político-administrativa de los municipios, se abre el espectro político a terceras fuerzas y se promueve la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en el control de la gestión gubernamental.

¹ Los autores definen la descentralización como “la transferencia de poder y autoridad para la planificación, toma de decisiones y gestión de las funciones públicas de un nivel de gobierno superior a uno inferior”.

² En 1968 se aprueba una reforma constitucional en la que se crea entre otros el situado fiscal, mecanismo que tiene como fin transferir recursos del gobierno central a los departamentos para financiar la prestación de servicios de salud y educación. Se concentró en aspectos como la disminución del gasto público para promover el uso eficiente de los recursos y el fortalecimiento de los ingresos municipales.

³ En 1986 se efectuaron las reformas hasta ese momento más innovadoras y sustanciales del proceso de descentralización en Colombia. Dichas medidas abordaron tres aspectos fundamentales: político, administrativo y fiscal. La Ley 12 de 1986 que modificó las transferencias y aumentó los recursos locales; la ley 11 de 1986 por su parte, definió la estructura administrativa de los municipios y les atribuyó un número importante de funciones; y, por último, el Acto Legislativo No. 1 de 1986, por el cual se dispuso la Elección Popular de Alcaldes. Para un análisis más profundo de las reformas de descentralización del ochenta véase Rojas (1987).

En Bogotá, en el marco de la reforma descentralizadora municipal emprendida por el gobierno de la nación a finales de la década del ochenta, se crearon las alcaldías locales y se inició el trámite de creación de las Juntas Administradoras Locales, en adelante JAL, (cuerpos colegiados de orden submunicipal que podrían ser instaurados si el concejo de la ciudad así lo aprobaba). No obstante debido a dificultades jurídicas finalmente no fue posible aprobar su funcionamiento. Según Escallón y Sudarsky, además de esta cuestión jurídica, el poco interés de las fuerzas políticas de la ciudad y el desacuerdo entre éstas detuvo el tema de la descentralización durante tal período (2001).

Fue la Constitución de 1991 la que dio un viraje al carácter centralista de la ciudad, al atribuir un régimen especial a Bogotá en su calidad de Distrito Capital. De esta manera la Constitución estableció que el territorio de la ciudad se dividirá en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y al Concejo le corresponderá determinar el reparto de competencias y funciones administrativas. La expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá – Decreto Ley 1421 de 1993– (EOB), decreto presidencial con fuerza de ley, como desarrollo de lo dispuesto en la Constitución de 1991 estableció una nueva estructura político- administrativa en la ciudad. Tal organización del gobierno en Bogotá contempló la estructura alrededor de tres niveles: el central, el descentralizado y el local⁴. Así, se definió la división del territorio en Localidades, de orden intermedio entre la ciudad y el barrio. Actualmente Bogotá cuenta con 20 localidades, diecinueve urbanas y una rural.

Respecto al nivel central se compone por, el alcalde mayor, de elección popular, los secretarios de despacho y los jefes de departamento administrativo, quienes son nombrados a discreción del alcalde mayor. Las secretarías son las encargadas de la gestión de los servicios sociales y económicos tales como salud, educación, movilidad, medio ambiente, planeación, desarrollo económico, entre otros. En este caso, las localidades no tienen responsabilidad directa ni en la gestión ni en la prestación de dichos servicios.

En relación al nivel local, las autoridades de las localidades son el alcalde local y la JAL. Cada localidad cuenta con una JAL que es elegida en votación directa por un período de cuatro años, mientras que los alcaldes son elegidos de manera indirecta por el alcalde mayor. La principal función del alcalde local es la de articular y coordinar la gestión del gobierno municipal en la localidad, garantizando el cumplimiento del Plan de Desarrollo del alcalde mayor. El gobierno de la localidad está en cabeza del alcalde local, nombrado por el alcalde

⁴ El central se compone por: el alcalde mayor, de elección popular, los secretarios de despacho y los jefes de departamento administrativo, quienes son nombrados a discreción del alcalde mayor. Dentro del sector descentralizado se cuentan los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta, los entes universitarios autónomos, hospitales públicos, entre otros. Finalmente las localidades que se componen por las JAL y los alcaldes locales. El Concejo de la ciudad es la suprema autoridad y máximo órgano de gobierno.

mayor a partir de una terna enviada por la JAL correspondiente, es un cargo de libre nombramiento y remoción en atención a su desempeño. En consecuencia, el alcalde mayor puede destituir al alcalde local en cualquier momento. Si bien inicialmente, Ley 1° de 1992, se estableció un mandato fijo para los alcaldes locales y la autonomía en el ordenamiento del gasto, como resultado de las tensiones entre el alcalde mayor y los alcaldes locales finalmente el EOB de 1993 fue aprobado, restando tal autonomía y denotando un carácter centralista en las relaciones nivel central- localidades, que va a prevalecer desde entonces.

Lo anterior da cuenta del proceso ambivalente que ha tenido la descentralización en la ciudad, por una parte la normatividad a nivel nacional ha buscado profundizar la descentralización a nivel municipal pero ello no ha tenido necesariamente una traducción al interior de Bogotá de profundizar el traslado de competencias del gobierno municipal a las localidades. Cada alcalde mayor ha buscado dirigir la trayectoria de este proceso según sus necesidades e intereses políticos, evidenciando un itinerario discontinuo.

Por su parte, las JAL empezaron a funcionar en la ciudad en 1992 tras el mandato de la Constitución de 1991, sin embargo fue el EOB quien reglamentó su funcionamiento. Las JAL están compuestas por representantes elegidos por voto directo en cada localidad a través de elecciones que se efectúan el mismo día que las del alcalde mayor y los concejales, deben ser miembros de partidos políticos. Su número de integrantes, denominados ediles, se establecerá en función de la población de la localidad, oscilando entre 7 y 11 miembros⁵. De esta manera a través de las JAL se buscó profundizar la descentralización política, otorgando mediante el voto directo legitimidad a los representantes.

Las competencias de las JAL se pueden dividir en cinco categorías: de control, administrativas, de planificación, presupuestaria y de inversiones, por último, de promoción de la participación ciudadana (Art. 69, EOB)⁶. Las dos funciones centrales de las JAL atañen a la planificación y la ordenación de inversiones y presupuesto, que se concretan en la aprobación al inicio del período de gobierno del Plan de Desarrollo Local de la localidad, la aprobación del presupuesto anual y el control a la gestión del alcalde local sobre la ejecución del presupuesto.

⁵ Para las elecciones del año 2011 el número de ediles por localidad fueron: Usaquén 11, Chapinero 7, Santa Fe 7, San Cristóbal 11, Usme 9, Tunjuelito 9, Bosa 9, Kennedy 11, Fontibón 9, Engativá 11, Suba 11, Barrios Unidos 9, Teusaquillo 9, Mártires 7, Antonio Nariño 7, Puente Aranda 11, Candelaria 7, Rafael Uribe Uribe 11, Ciudad Bolívar 11 y Sumapaz 7.

⁶ Las facultades de control se orientan a la vigilancia y control en la prestación de los servicios públicos municipales, en la ejecución de contratos y la posibilidad de solicitar informes a las autoridades del gobierno municipal, no obstante, no tienen poder de control sobre la gestión política del alcalde local, quien depende exclusivamente del alcalde mayor. Las administrativas son reducidas y están vinculadas a las funciones que les deleguen las autoridades nacionales y municipales en materia de servicios públicos y construcción de obras. Por su parte, las competencias en planificación se centran tanto en la participación del proceso de elaboración como en la posterior adopción del Plan de desarrollo local, el cual debe estar en concordancia con el Plan de desarrollo de la ciudad, previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad. Por último corresponde a las JAL promover la participación de la ciudadanía para el control de los asuntos públicos.

En relación a la ordenación presupuestaria e inversiones, las JAL tienen facultades para la distribución y apropiación de los recursos transferidos anualmente por parte del gobierno municipal. Estos recursos son asignados a cada localidad en función de las necesidades básicas insatisfechas de su población, a través del Fondo de Desarrollo Local⁷, de conformidad con los programas y proyectos del Plan de desarrollo de la ciudad. Si bien a las JAL les corresponde la aprobación del presupuesto anual de los Fondos, es el alcalde mayor el representante legal y el encargado de la ordenación de gasto, quien a su vez puede delegarlo en el alcalde local. El porcentaje de presupuesto transferido a las localidades, según el EOB, no debe ser menor del 10% de los ingresos corrientes, y el Concejo de la ciudad puede aumentar este porcentaje al 20%. No obstante se ha demostrado cómo los porcentajes más que aumentar han tendido a disminuir, del 2001 al 2004 en promedio fue del 17.5%, mientras que del 2005-2010 se pasó al 10.8% (Rubio, 2012:20).

Así, en materia de presupuesto y de inversión las JAL no cuentan con total autonomía. Este punto ha sido especialmente polémico dado que los alcaldes mayores han pendulado entre atribuir competencias y limitarlas. Un ejemplo de ello fue el año 1998, cuando el entonces alcalde Enrique Peñalosa creó las Unidades Ejecutoras Locales, organismos que recentralizaron la contratación de obras de las localidades que hasta ese momento había sido de su facultad. Ello obedeció a un discurso de desconfianza hacia las JAL en donde el alcalde mayor las señalaba como promotoras de la corrupción, la ineficacia y la ineficiencia en las localidades. Este hecho no ha sido aislado, si bien en 2010 el alcalde Samuel Moreno regresó a las localidades las competencias de contratación para el año 2012 el actual alcalde, Gustavo Petro, presentó una directiva que pretendía reducir la capacidad de inversión de los ediles.

Al igual que la descentralización, la participación ciudadana en Colombia se introdujo como parte de las reformas establecidas por la Constitución de 1991, su adopción no dependió de la iniciativa de los gobiernos locales sino como cumplimiento de un mandato constitucional⁸. Los procesos de planificación participada tuvieron protagonismo en la Constitución por ello los diferentes gobiernos locales del país se encargaron de su implementación. La planificación participativa permitía la convergencia tanto de la descentralización como de la participación. De esta manera la cuestión participativa se insertó en la agenda de la ciudad como consecuencia de

⁷ Los Fondos de Desarrollo Local fueron creados por el EOB en 1993 en cada localidad, contando con personería jurídica y patrimonio propio cuyos recursos se utilizarán para financiar la prestación de servicios y construcción de obras.

⁸ En el estudio de Velásquez y González sobre la participación ciudadana en Colombia, los autores identificaban que gran parte de las instancias de participación existentes en el nivel municipal del país eran resultado de normas nacionales, mientras que los espacios de participación específicamente locales han sido menores. Gran parte de las iniciativas singulares de participación se ubican en grandes ciudades (como Bogotá, Medellín y Cali). En la misma línea, estos espacios han tendido a concentrarse hacia procesos de planificación (2003:124-129).

la iniciativa nacional y no como resultado de un debate interno en la ciudad respecto a la pertinencia de una política en la materia. Fue un proceso que puede calificarse como *top-down*.

Sobre la base del esquema de descentralización se fue construyendo la planificación participada en Bogotá. Desde el año 1993 hasta el 2000 cada alcalde mayor puso en marcha en su período de gobierno ejercicios participativos en las localidades, con diferentes grados de éxito, que se convirtieron en una suerte de ensayo y error dada la inexperiencia de los gabinetes respecto a este tema. Con la experiencia acumulada y con la necesidad de reglamentar una Ley aprobada por la Nación en materia de planificación participada, en el año 2000 se aprueba el Acuerdo 13 de 2000 por el cual se reglamenta la participación ciudadana en el proceso de definición del plan de desarrollo de las distintas localidades.

El espíritu de la Constitución de 1991 fue el de generar una apertura política para superar el hermetismo que había caracterizado el sistema político colombiano hasta ese momento, cuestión que se reflejó en los dos ejes principales de la reforma constitucional: la descentralización y la participación ciudadana. 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). En este marco las JAL se constituyeron en un elemento central para consolidar tanto la participación ciudadana como la descentralización en nivel de las localidades de Bogotá.

No obstante, como se irá viendo, más que modificar las antiguas prácticas clientelistas, la cooptación del espacio público y el limitaciones del ejercicio de la ciudadanía (García, 2003), las reformas descentralizadoras y los ejercicios de participación ciudadana han parecido reproducir tales patrones, continuando con la lógica del *gato-pardo* del que todo cambie para que nada cambie.

3.1.1 Encuentros Ciudadanos y Consejos de Planeación Local: ¿profundización democrática local?

Al inicio del período de gobierno, cada cuatro años, el alcalde mayor de Bogotá debe promover un proceso participado de construcción tanto del plan de desarrollo de toda la ciudad como de los planes de desarrollo de las localidades. Esto es de obligado cumplimiento debido a una ley nacional. El Acuerdo 13 de 2000 reglamentó para la ciudad el proceso de planificación participativa para la elaboración de los planes de desarrollo en las localidades que hasta ese momento había venido siendo implementado de forma discrecional por cada alcalde a través de

decretos. El Acuerdo 13 se aprobó no sin cierta polémica⁹ y tuvo al comienzo poca difusión en las localidades, de esta manera algunos conocieron el acuerdo “gracias a sus contactos personales con círculos políticos y organizaciones relacionadas con el tema de la participación comunitaria interesadas en la aplicación de la nueva norma” (Fundación Corona, 2003:80), más que por una política clara de difusión emprendida por la alcaldía mayor.

Según este Acuerdo la participación ciudadana será un componente central en la aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Local (PDL), para lo cual dispone de dos instancias de participación directa de los ciudadanos: los Consejos de Planeación Local (CPL) y los Encuentros Ciudadanos (EC). El Plan Local se define como un instrumento de planificación en el que se determina el horizonte de desarrollo de la localidad a partir de un proceso concertado, en él se definen las prioridades hacia las cuales se destinará el presupuesto local (Fondos de Desarrollo Local). Como puede advertirse la normativa determina que el plan local será producto de un proceso concertado entre los actores de la planificación, además de los EC y los CPL, el alcalde local y la Junta Administradora Local (JAL) se definen como las autoridades de dicho proceso.

Los Planes de Desarrollo Local (PDL) deben articularse al Plan de Desarrollo Distrital (PDD), es decir al plan de desarrollo del alcalde mayor. Es así, como el plan no solamente se ajusta a los intereses y demandas de los actores del proceso de planificación, también deben contemplarse las directrices del gobierno de la ciudad. Al ser un proceso paralelo al PDD, el proceso de elaboración de los planes locales se efectúa una vez cada cuatro años e inicia el mismo mes en el que se posesiona el alcalde mayor elegido. Desde el año 2000 hasta el 2013 se han efectuado cuatro ejercicios de planificación participada en las localidades, 2001, 2004, 2008 y 2012.

Los Consejos de Planeación Local (CPL) son una instancia compuesta por representantes de organizaciones sociales de la comunidad que acompañan todo el proceso participativo. Operan durante los cuatro años de desarrollo del plan, tanto desde su elaboración hasta su ejecución y seguimiento, sin embargo por las razones que se irán exponiendo esto sucede excepcionalmente. Dentro de sus funciones destacan, diagnosticar y priorizar las necesidades de la localidad; proponer alternativas de solución a las necesidades estructurales y sectoriales de la localidad; organizar, promover y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local; presentar recomendaciones sobre el contenido del Plan de Desarrollo Local elaborado por el alcalde local; y, ejercer el seguimiento a la ejecución de

⁹ Lizarazo (2006:127) señala que el Acuerdo 13/2000 inicialmente fue iniciativa del concejal Fabio Macea quien había presentado el proyecto en 1995, que a su vez fue aprobado por el Concejo. No obstante, el entonces alcalde Antanas Mockus lo impugnó. Posteriormente fue presentado de nuevo en la administración de Peñalosa que igualmente lo objetó, pero que se vio obligado a sancionarlo debido a un fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Plan. Por su parte los Encuentros Ciudadanos son asambleas en las que se reúnen ciudadanos de la localidad, que se han inscrito para este efecto, en las cuales se identifican y priorizan las necesidades y problemas locales. Son el núcleo básico del proceso.

La planificación participada de los planes locales de desarrollo comprenden una doble dimensión: por una parte, la relación del nivel central con localidades, por otra, la interacción de los actores locales (JAL, alcaldes locales, CPL y Encuentros Ciudadanos como instancias de la ciudadanía) para su definición. En ese sentido, se estudiará las consecuencias de la descentralización en ambos planos del proceso participativo.

De cara a la relación entre el nivel central y las localidades es preciso señalar que la misma formulación del plan de desarrollo local (PDL) genera ciertas contradicciones respecto a las propuestas que puedan surgir de la ciudadanía. En primer lugar, los PDL deben ajustarse a las directrices definidas en el plan de desarrollo de la ciudad, elaborado por el alcalde mayor, esto sin duda resta posibilidad a los ciudadanos de evidenciar los problemas que efectivamente consideran más sentidos en sus barrios o localidades y reflejarlos en los PDL, dichas demandas deben adaptarse a los lineamiento del plan de la ciudad. Observando los PDL del año 2008, en algunas localidades se aprecia que tanto las estrategias como los programas son muy similares entre sí, siendo un mero reflejo del plan de desarrollo de la ciudad.

Otra contradicción a destacar es que en la elaboración del PDL se trabaja sobre un borrador que recoge los lineamientos del plan de desarrollo de la ciudad, un plan que aún no ha sido aprobado¹⁰. Es decir, tanto el plan de desarrollo de la ciudad como los PDL se realizan de forma paralela pero, según la norma, los PDL deben basarse en las directrices y políticas establecidas en el plan de la ciudad, una inconsistencia importante. En consecuencia, se trabaja sobre programas, proyectos y un presupuesto del que se desconoce su cuantía, cuestión que lleva a que ya desde el diseño haya incongruencias que se reflejan en la limitada eficacia de estos espacios. Por otra parte, los tiempos de permanencia de los alcaldes locales y posesión de las JAL lleva a que el alcalde saliente inicie un proceso participativo del cual no formará parte en la fase final, y el alcalde entrante continúe un proceso del cual él estuvo ajeno en su desarrollo inicial, lo mismo para las JAL.

Considerando lo anterior es posible afirmar que el esquema de participación en Bogotá, en el caso de los CPL y los EC, es de tipo *top-down*, en el cual el plan de desarrollo de la ciudad determina las directrices de lo que debe ser el plan local condicionando su contenido. Así, el plan local termina siendo el resultado de las prioridades del gobierno municipal aún cuando éstas no necesariamente se correspondan con las demandas planteadas por la ciudadanía

¹⁰ La elaboración y aprobación del plan de desarrollo municipal comienza el 1 de enero y termina el 30 de mayo, mientras que los planes locales inician en marzo, con los primeros Encuentros Ciudadanos, y terminan aproximadamente en julio con la aprobación de la JAL.

en los espacios de participación creados para tal fin. El reto para quienes formulan el PDL es adaptar la realidad local a la estructura que se fija desde el gobierno de la ciudad, aún teniendo en cuenta que se trata de la ejecución de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local en los que se podría suponer las localidades tendrían más autonomía, considerando que se trata de una ciudad con un esquema descentralizado. No obstante, como se ha señalado anteriormente, Bogotá más que un modelo de descentralización cuenta en la práctica con un esquema de desconcentración, donde el poder de decisión es mantenido por el nivel central.

Respecto a la dimensión intralocal y la relación de los actores de la participación en la localidad para definir el plan de desarrollo, se destacan tres puntos. En primer lugar, la tensión generada entre el ámbito de representación, JAL, y las instancias de participación, CPL y EC. En segundo, la flexibilidad del contenido del PDL para adecuarse a los intereses de los ediles y la JAL. Y en tercero, la reproducción de prácticas clientelares en los espacios de participación. Las tres, estrechamente relacionadas.

Respecto al primer punto, desde la aprobación del Acuerdo 13/2000 hubo polémica respecto a las competencias de los CPL y los Encuentros Ciudadanos dado que se afirmaba que estas instancias cumplían funciones similares a las JAL¹¹. Como lo señalaba Lizarazo (2005) dicha situación ha suscitado no sólo un debate en términos legales, sino ha generado una persistente tensión entre los CPL de las localidades y los ediles. Los miembros de las JAL argumentan que al tener la legitimidad derivada del voto cuentan con la capacidad de representación de sectores sociales cuyas demandas deben ser introducidas en los PDL. Mientras que los CPL y los EC señalan que representan a la sociedad civil que forman parte activa de los procesos de participación, incluso dando voz a sectores que no se sienten representados por las JAL¹².

El gran desafío al interior del proceso de planificación participada es garantizar que lo acordado en los EC y lo presentado por el CPL no sólo se vea expresado en los planes de desarrollo, que como se señaló son muy amplios y genéricos, sino que se vea reflejado en los presupuestos de las localidades. Este ha sido desde el inicio el gran motivo de disputa entre el poder de representación, que encarnan los ediles, y el de participación constituida por los EC y los CPL. El primer año tanto la Fundación Corona (2003) como Sudarsky y Escallón (2001)

¹¹ El entonces alcalde Enrique Peñalosa se negó a suscribir el Acuerdo 13/2000 que ya había sido aprobado por el Concejo esgrimiendo que dicha norma estaba en contra de lo estipulado por la Constitución de 1991 y el Decreto-Ley 1421/93 del estatuto orgánico de la ciudad, dado que se asignaba a los CPL y los Encuentros Ciudadanos funciones que correspondían a las JAL. Posteriormente el tribunal sentenció que no existía tal incompatibilidad en tanto que la función principal de las JAL que es aprobar el plan local se mantiene, mientras que en los EC y los CPL se estaría llevando a cabo la formulación bajo la directriz dada por el alcalde local a través del borrador del plan.

¹² Unas de las críticas a las JAL es el desconocimiento de la gestión realizada por estos cuerpos colegiados. En una encuesta del año 2010, el 57% de los encuestados señalaba desconocer el trabajo desarrollado por las JAL en la localidad donde residen (Bogotá Cómo Vamos, 2010). La responsabilidad política de los ediles frente a la ciudadanía en general también es objeto de cuestionamiento, considerando que el sistema electoral favorece que resulten elegidos con un muy bajo porcentaje de los votos, en ocasiones cercano al 2% del total de la población del distrito.

destacaron la notable tensión entre los CPL y las JAL. En esta línea, el informe de Fundación Corona subrayó cómo en algunas localidades, en el ejercicio del 2001, los ediles resaltaban públicamente la inutilidad del mecanismo, resaltando que las competencias para aprobar el plan local correspondían a las JAL y no a los CPL (2003:209). Sudarsky y Escallón (2001:146) encontraron que en el ejercicio del 2001, en la localidad de Kennedy algunos ediles comentaban a los asistentes que los EC eran una pérdida de tiempo dado que eran ellos los que podían sacar adelante los proyectos de la ciudadanía. Sin embargo tal tensión ha ido disminuyendo, dado que los ediles han advertido que estos espacios de participación no van en contravía con sus intereses de posicionar proyectos de inversión en la localidad. Esto tiene que ver con el siguiente punto.

Según el cronograma establecido para la aprobación del PDL, una vez que alcalde local consolida la propuesta de la ciudadanía elevada en los Encuentros Ciudadanos, el CPL evalúa que, en efecto el documento presentado por el alcalde local recoge lo aprobado en los EC, emitiendo un concepto. Por último, el alcalde presenta el plan local a la JAL para su aprobación. En esta etapa es cuando tiene lugar uno de los puntos centrales del proceso en cuanto determina que en efecto el plan local refleje las propuestas de la ciudadanía.

El artículo 18 del Acuerdo 13/00 establece que “Las decisiones concertadas y aprobadas en los Encuentros Ciudadanos no podrán ser modificadas por las autoridades de planeación local”, sin embargo esto no ha sido respetado por los motivos que a continuación se expondrán. Como se ha señalado, inicialmente algunos ediles estaban en contra del papel jugado por los CPL y los EC en el plan de desarrollo de la localidad y en el consecuente plan de inversiones, debido a que podrían restringir el control de los ediles sobre esta materia. No obstante en el desarrollo de los posteriores ejercicios de participación los ediles encontraron que en tanto que las estrategias y programas estipulados en el plan se formulen de forma genérica, es posible influir posteriormente en la ejecución del plan y posicionar temas que para ellos son de interés en las inversiones. Así, si bien las metas de proyecto resultan más claras, la falta de indicadores y de control sobre el cumplimiento de éstas lleva a que tanto la JAL como el alcalde local influyan de manera determinante en la ejecución de PDL, teniendo la posibilidad de soslayar en la práctica las propuestas de la ciudadanía establecidas en los Encuentros Ciudadanos y trabajadas por los CPL. Sobre este asunto Bromberg y Contreras afirmaban:

“el texto del Plan de Desarrollo Local restringe poco la incertidumbre sobre lo que se va a hacer. Si cien grupos presionan por arreglo de vías, el Plan le dice que habrá inversión en vías, aunque todos sepan que no alcanza sino para un porcentaje de las necesidades. No garantiza las acciones (inversiones en temas y/o lugares específicos) por las que presionan los actores que han venido participando” (2005:129).

Por último, el clientelismo uno de los elementos que se buscaba erradicar con la descentralización y la participación ha parecido mimetizarse y formar parte activa del esquema participativo. Más que desaparecer se ha readaptado al nuevo diseño institucional. Dado que los ediles tienen la competencia de definir las prioridades de inversión a partir de los recursos que recibe la localidad por cuenta de los Fondos de Desarrollo Local, y que estas prioridades deben adecuarse a un criterio de necesidades básicas insatisfechas, los ediles podrán identificar los sectores beneficiarios para el acceso a bienes y servicios públicos como bienestar social, salud o educación. Las inversiones que se hacen a cargo de los Fondos Locales, son justamente aquellas que anteriormente a su instauración, debían ser cabildeadas por líderes y activistas locales por intermedio de un concejal, esta tarea ahora es ocupada por los ediles (García, 2003). De esta manera, el edil mantiene su red electoral garantizando a los electores el cumplimiento de sus promesas bajo la inversión local.

En el año 2004 y 2008, se aprecia una tendencia que ya se había observado en el primer ejercicio, los ediles impulsan a sus votantes a formar parte de los EC para así asegurar que la meta quedará consignada en el plan local y facilitar posteriormente la asignación de los recursos. Lo anterior deja en evidencia cómo se utilizan estos espacios participativos para la reproducción de prácticas clientelares. Bromberg y Contreras (2005) efectuaron una investigación en la cual correlacionaron los votos obtenidos en determinados barrios y la inversión que se había aprobado para estas zonas desde la JAL, lo denominaron georeferenciación electoral. En efecto, según sus hallazgos existe una alta correlación entre el éxito electoral de los ediles y el direccionamiento de inversión hacia aquellos barrios donde obtuvieron mayor votación. Pero aún más, en el período 1995- 2003, el monto de inversión georeferenciada fue superior entre el 2001 y 2003, es decir, en la misma época en que se puso en marcha los Encuentros Ciudadanos, por tanto la implementación de este mecanismo no cambió en nada las prácticas clientelares, por el contrario hubo un incremento (2005:187-195).

3.2. Caso de Buenos Aires: la descentralización soslayada

El gobierno de Buenos Aires inició en 1996 –bajo la jefatura del radical Fernando De la Rúa – un largo, conflictivo e incompleto proceso de descentralización política y administrativa acompañado, también, por una mayor presencia de canales formales de participación. Ambos objetivos –el de la descentralización y el de la “democracia participativa”- fueron recogidos en el Estatuto de la ciudad aprobado a comienzos de ese año, mediante pacto entre las dos fuerzas mayoritarias (el Frepaso, de orientación centro izquierda; y la UCR, partido tradicional de centro) del momento.

Dicho Estatuto buscó insuflar de progresismo y modernismo político al nuevo gobierno local que se expresó, entre otros aspectos, en el dictado –establecido en un plazo no menor a 4 años- de una Ley General de Comunas encargada de dividir el territorio en unidades de gestión política y administrativa con un gobierno colegiado elegido de forma directa por la ciudadanía. Asimismo ordenó la implementación de mecanismos de participación, especialmente de carácter consultivo como el Consejo del Plan Estratégico, el Plan Urbano Ambiental, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Ciencia y Técnica, las Audiencias Públicas, los consejos territoriales y el Presupuesto Participativo.

El Ejecutivo radical asumió un rol protagónico en lo que luego llamó la “transición” a la descentralización: una de sus primeras acciones de gobierno fue dividir la ciudad en 14 zonas y crear por decreto los Centros de Gestión y Participación (CGP). Se conformaron así Consejos consultivos integrados por asociaciones civiles y políticas con representación en la Legislatura y se les atribuyeron funciones tales como la presentación de propuestas y el seguimiento de las prestaciones de servicios públicos. A su vez se iniciaron algunas experiencias de intervención ciudadana como las jornadas públicas de discusión y las audiencias y reuniones preparatorias para el presupuesto participativo.

No obstante, la fuerte iniciativa del gobierno radical provocó malestar en la cámara legislativa local que vio bloqueada su autoridad para incidir en la geografía política. Que un proyecto de tal trascendencia para la ciudad no fuera fruto de la deliberación y articulación de consensos en la asamblea legislativa marcó el largo camino de desencuentros entre ambos poderes y lo errático del impulso descentralizador a lo largo de todo el periodo.

El radicalismo porteño, pese a los continuos acercamientos del Frepaso a la UCR para conformar una oposición al gobierno de Menem, no supo avizorar que apenas unos meses después de la creación de los CGP -en Agosto de 1997- se conformaría a escala nacional la Alianza para la Justicia, el Trabajo y la Educación. Y que esta misma Alianza ganaría con el 56% de los votos las elecciones de legisladores locales convirtiéndose en la primera fuerza política.

Sin embargo, la primera Legislatura (1997-2000) con mayoría oficialista cumplió de manera muy parcial los objetivos programáticos en materia de participación y descentralización. Durante todo el gobierno radical, se votaron tan solo un total de 7 leyes encargadas de reglamentar: la Defensoría del Pueblo (Ley n 3) –institución autárquica encargada de controlar las acciones y servicios públicos así como defender los derechos y garantías de los ciudadanos -, el instituto de Audiencias Públicas (Ley n 6) con carácter consultivo y no vinculantes, el procedimiento de Iniciativa Popular (Ley N 40), el Consejo participativo del Plan Urbano Ambiental (Ley N 71), y la ley de Referéndum y Consulta Popular (Ley N 89). En tanto que

para la Ley de Comunas fue necesario que transcurrieran ocho años -dos renovaciones de la Cámara- (Schneider y Welp 2009 y 2011).

Las elecciones presidenciales de 1999 también dieron el triunfo a la Alianza con De la Rúa como candidato, quien para entonces había renunciado a la jefatura local. Nuevamente esta coalición política se hace por segunda vez con el gobierno local. Pero, nuevamente con un acceso positivo al poder central, el plan de descentralización y participación local se vio muy condicionado por el creciente conflicto político, el fraccionamiento partidario y el posterior estallido de la crisis social del 2001. Meses después del cambio de gobierno, la representación política en la Legislatura estalló en pedazos: 11 fuerzas políticas, ninguna de ellas con mayoría propia y ningún bloque con quórum propio. El fraccionamiento y la polarización hicieron imposible el tratamiento de la Ley de Comunas, no existiendo ningún acuerdo entre los partidos en torno de la delimitación de las mismas, la forma de gobierno, las competencias o el manejo del presupuesto.

Posteriormente, la Alianza nacional se rompe arrastrando a una profunda crisis que se manifestó con virulencia en todos los planos. En el político fue inmediato: si a inicios del 2000 la Alianza porteña contaba con 25 diputados, llegará a fines del 2002 contabilizando apenas 6 por el Frepaso y 9 por la UCR. El periodo terminará con 23 bloques parlamentarios, 17 de carácter unipersonal. La redistribución de poder político y administrativo a los distritos no fue tratada (Schneider 2007 y 2008).

La demanda y la presión de las organizaciones civiles empujaron al gobierno a cumplir las promesas electorales y emprendieron iniciativas ante el Defensor del Pueblo de la ciudad. En este contexto, a inicios del 2002, el gobierno decidió lanzar, sin previo debate en la Legislatura, el Presupuesto Participativo (PP). Este instrumento se transformó en el icono de las políticas participativas para reconstituir el deteriorado vínculo entre la ciudadanía y el gobierno. Una de las mayores crisis de representatividad vividas por el país impactó en el sistema político local generando una enorme demanda de cambio. La participación institucional recobró fuerza y sentido cuando la “otra” participación (espontánea y de protesta) estalló y desbordó por completo los canales establecidos. El Presupuesto Participativo fue la consecuencia entonces de una crisis de legitimidad más que una verdadera apuesta del gobierno local hacia una democracia más inclusiva y participativa (Schneider y Welp 2011).

Finalmente, en el 2005, la descentralización tantas veces soslayada vuelve a la agenda política al aprobarse por unanimidad la Ley de Comunas (Ley 1777) en la Legislatura local con mayoría de fuerzas de derecha. Allí se estableció el diseño que se conoce actualmente: se dividió la ciudad en 15 Comunas, gobernadas por Juntas Comunales, compuestas por 7 miembros electos por voto popular y un Presidente; y por un Consejo Comunal integrado por

asociaciones civiles, ciudadanos no organizados y partidos políticos de carácter consultivo. Aunque dicho diseño -aún habiéndose creado en el 2006 el Ministerio de Descentralización y Gestión Pública- recién se implementó a partir del 2010 cuando el nuevo gobierno del PRO convocó a elecciones comunales.

Durante el segundo mandato del gobierno del PRO el área municipal encargada de ejecutar la descentralización pasa a depender estructuralmente del Jefe de Gabinete conformándose una estructura de menor rango y de menor presupuesto. Desde la aprobación de la Ley de Comunas en el 2005 hasta su efectiva implementación en el 2011, el grado de autonomía y la capacidad de decisión e intervención de los entes políticos descentralizados ha sido muy limitada, hecho que se refleja entre otros aspectos en que el presupuesto destinado a las comunas representa tan solo el 0,6% del total de presupuesto de la ciudad (Augugliaro y Yedro 2012).

3.2.1. El Presupuesto Participativo: ¿de la deliberación al marketing político?

El Presupuesto Participativo se pone en marcha en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2002 en el contexto de una importante crisis de representatividad política. El Estatuto de la ciudad, aprobado en el '96, mencionaba el carácter “participado” de su presupuesto sin especificar la forma, intensidad de la participación, plazos y tipo de convocatoria, el procedimiento a seguir y el porcentaje de presupuesto sujeto a deliberación.

Durante los dos primeros años se trató de un mecanismo que concitó el interés de muchos ciudadanos. El primer año de su aplicación, participaron cerca de 4500 vecinos en 16 Foros Barriales, se mantuvieron 250 reuniones con los distintos funcionarios del Gobierno y al finalizar ese primer año se habían ejecutado cerca del 65% de las prioridades votadas. Para el Presupuesto del 2003, la participación se elevó notablemente, con unos 9500 participantes y 450 reuniones temáticas. Al año siguiente, para el Presupuesto del 2004, la participación alcanzó las 14.000 personas que votaron cerca de 1000 prioridades de las cuales 600 fueron incorporadas en el presupuesto general de la ciudad. Recién en el 2005 el nivel de participación cayó a 8000 participantes (Schneider, 2008).

A fines de 2007, asume la gobernación de la ciudad, Mauricio Macri, dirigente de un incipiente partido de centro derecha (PRO). A lo largo de sus dos mandatos de gobierno —reelecto en 2011— el Presupuesto Participativo (PP) ha experimentado distintos cambios que han ido diluyendo su carácter deliberativo y de innovación democrática. En una primera etapa que se extiende entre 2007 y 2009, el PP podría ser visto como “una política residual, promocionada para articular con el funcionamiento futuro de las comunas, pero, en los hechos

prácticos, vaciada de contenido y sin un horizonte concreto de realización en términos ampliados" (Carmona, 2012: 118). En una segunda etapa, desde mediados de 2009 —en el marco de una reaparición en el centro de la escena de la cuestión de la descentralización— el gobierno macrista vuelve a poner énfasis en el PP y realiza modificaciones en el mecanismo de implementación.

La más importante refiere a la modalidad de elección de las prioridades presupuestarias. El mecanismo realizado en los primeros años, constaba de una votación por núcleo temático realizada en el plenario de cierre de la última Asamblea. Allí, los votantes eran todos los participantes mayores de edad que se encontraban participando de la reunión. Además, los distintos territorios—en esa época CGP— contaban con máximos diferenciales de prioridades presupuestarias aprobables en función de las desigualdades sociales y económicas. La votación se realizaba por núcleos temáticos y cada vecino podía votar hasta 3 núcleos temáticos, donde cada voto asignaba 1 punto al núcleo temático elegido. Los puntajes obtenidos por núcleos temáticos determinaban la cantidad de prioridades presupuestarias que se ejecutarían por cada zona. A partir de 2010, la votación se realiza por fuera de las Asambleas, abriendo la posibilidad de voto a todos los vecinos. De hecho, esta nueva votación se denomina "encuesta" y se instrumenta a través de las redes sociales. Son los Consejeros comunales quienes realizan las listas de proyectos y su síntesis para difundir y abrir la votación a los vecinos. La votación se realiza por prioridad presupuestaria —y no por núcleos temáticos— y las dos más votadas por comuna son las que se incluyen en los anteproyectos presupuestarios de cada ministerio para su ejecución. Según Martínez Bonora (2011), esta modificación implica la pérdida del componente deliberativo del PP, transformando la votación en un mero "trámite".

Otras de las modificaciones realizadas refieren a la apelación y el rol de las organizaciones barriales, sociales y políticas. Mientras durante sus primeros años se previa que los participantes del PP fueran vecinos mayores de 18 años y/o agrupaciones u organizaciones barriales, a partir de 2010 el PP interpela a los vecinos individualmente no brindando a este tipo de organizaciones ningún rol en la mediación de las demandas.

Por otra parte, se modificó la agrupación temática de los proyectos elaborados por los vecinos. En su primera formulación, los proyectos se agrupaban en los siguientes conjuntos: Desarrollo Urbano Local; Desarrollo Socio-Económico; Educación; Salud; Cultura y Deporte. A partir de 2010, los grupos temáticos se redujeron a dos: urbano y social.

A partir de 2010, entonces, el proceso queda constituido en cuatro etapas principales: (1) Foro Promotor; (2) Asambleas Barriales; (3) votación de los proyectos; (4) implementación y seguimiento de los proyectos. Tal como señala Annunziata (2011) las dos primeras instancias están a cargo del Coordinador de Presupuesto Participativo de cada Comuna. El Foro Promotor

consta de una reunión comunal abierta a todos los vecinos cuyos objetivos son: (1) definir el cronograma de celebración de las Asambleas y (2) definir el plan de difusión de las Asambleas. El siguiente paso son las Asambleas Barriales. Se prevé la realización de al menos cuatro reuniones en cada Comuna y las reuniones son abiertas a todos los vecinos mayores de edad con domicilio personal o comercial en la Comuna de referencia. La primera Asamblea está destinada a la difusión del PP y la discusión de los problemas y necesidades comunales. La segunda se destina a la elección de delegados titulares y suplentes por Comuna, según temáticas (sociales y urbanas) y se formulan proyectos por escrito. Entre las reuniones 2 y 3 se prevé la realización de una ronda de consultas con funcionarios, que discutirán con los vecinos la viabilidad jurídica, técnica y financiera de los proyectos realizados. Así, en la tercera Asamblea continúa la elaboración por escrito de los proyectos según área temática. Finalmente, en la cuarta Asamblea se realiza una puesta en común de la que participan ambos grupos temáticos. En la misma reunión, los Delegados temáticos electos se postularán como Consejeros barriales, y se realiza una votación para seleccionar un Consejero barrial titular y un suplente. Luego, los Consejeros barriales elaboran una listado de proyectos que se someten a votación abierta a todos los vecinos. La votación se realiza en cada Comuna durante una semana y cada vecino puede votar únicamente un proyecto. De este modo, los dos proyectos más votados son incorporados en los anteproyectos elevados por cada Ministerio para su aprobación. Finalmente, el seguimiento de los proyectos queda a cargo del Coordinador del PP y los Consejeros barriales electos hasta su ejecución el año siguiente.

Cuadro 1. Síntesis Grado de descentralización en cada ciudad

Ámbito	Bogotá	Buenos Aires
Político	Elección directa de Juntas Administradoras Locales (JAL) y elección indirecta de alcaldes locales	Elección directa de miembros de la Junta Comunal y de su Presidente, y directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad. Consejo Consultivo de asociaciones: de inscripción voluntaria y con débil incidencia
Administrativo	Autonomía parcial. Competencias supeditadas a la acción administrativa del gobierno municipal	Autonomía y competencias limitadas y subsidiarias del gobierno municipal.
Fiscal	Transferencias del gobierno municipal a la localidad Presupuesto propio (10% de los ingresos corrientes de la ciudad) pero sin facultad de ordenación de gasto	Transferencias del gobierno municipal a la comuna. Presupuesto propio para cada comuna que representa tan solo el 0,6% del presupuesto total de la ciudad

Fuente: Elaboración propia.

4. Conclusiones

En ambas ciudades, la descentralización pareciera haber producido modelos participativos limitados y controlados; o no pareciera haber fortalecido decisivamente los procesos de participación ciudadana. Sin embargo, y siendo esta afirmación válida para las dos ciudades latinoamericanas, es de destacar en el caso de Bogotá el mayor nivel de institucionalización tanto de la descentralización política efectivamente implementada (existencia de normativa nacional, municipal y local) como de los espacios de participación (normativa nacional y local) y sus mayores grados de incidencia al estar éstos vinculados a los planes de desarrollo de la localidad como de la ciudad. Planes inexistentes en el caso porteño.

Tanto en las localidades bogotanas como en las comunas porteñas, la autonomía en el gasto es restringida lo mismo que las competencias para la provisión de bienes y servicios. En ese sentido, éstas tienen poco margen de maniobra para resolver las demandas que elevan los vecinos en diferentes ámbitos participativos (encuentros ciudadanos, consejos consultivos o asambleas de presupuestos participativos). Así, los comités, mesas y demás espacios de participación a nivel local presentan las demandas a las autoridades locales (alcalde local, JAL o Juntas Comunales) y éstas se encargan de transmitir las al nivel central, sin poder resolverlas en muchas ocasiones. En ese orden, los ciudadanos están claramente alejados de los espacios de decisión política que se ubican en el gobierno municipal central.

En el caso de Bogotá, el proceso de planificación participada adolece igualmente en las localidades de completa autonomía dado que los planes de desarrollo local (PDL) deben estar articulados a las directrices establecidas por el plan de desarrollo de la ciudad obviando completamente aquellas demandas que no lo están. También, en este mismo caso, la participación en lo local ha venido a chocar con las dinámicas de representación establecidas por las JAL. Como se señaló, en principio las JAL estuvieron en contra del papel desempeñado por los CPL y los Encuentros Ciudadanos, por el temor de que limitaran su capacidad de controlar la inversión en la localidad, dado que tales recursos son los que garantizan el mantenimiento de las redes clientelares. No obstante, se observó que en la práctica más que mostrar renuencia de forma directa se encontró una forma de cumplir con la norma y mantener las promesas electorales, a través de la formulación de programas bajo denominación general, de esta forma se adapta a los intereses de los actores políticos en la localidad. El anterior patrón ha generado la prevalencia de una relación de transacción en donde a juicio de los ciudadanos para el acceso a bienes y servicios del Estado es necesaria la intermediación de un edil y donde los mecanismos de participación parecen poco eficaces para posicionar demandas en la agenda política de la localidad.

En el caso de Buenos Aires, el escaso desarrollo e incidencia de los Consejos Consultivos comunales, definidos por la Ley de Comunas, ha hecho que hiciéramos foco en el Presupuesto Participativo, mecanismo que se implementa desde el 2002 como estrategia política top-down a la importante crisis de representación y legitimidad del año precedente. Estrategia, por otro lado, exclusiva de un ejecutivo discrecional que dejó de lado la deliberación y participación de los legisladores locales y que aún hoy continúa sin reglamentación o normativa específica. El PP tuvo su auge durante los años posteriores a la crisis y actualmente se encuentra relativamente estancado y la participación en decline.

Cuadro 2. Rendimientos de la participación ciudadana en el nivel local

Ámbito	Bogotá	Buenos Aires
Capacidad del nivel sublocal de resolver las demandas que presentan los ciudadanos en espacios de participación	Limitada. Localidades con poco margen de maniobra debido a restricciones de competencias y autonomía de presupuesto.	Limitada. Comunas con pocas competencias y poca capacidad presupuestaria para resolver demandas.
Autonomía en la definición de prioridades y propuestas en los espacios de participación	Reducida. Los PDL deben estar articulados a las directrices establecidas por el plan de desarrollo de la ciudad.	Reducida. Actualmente muchas comunas han desactivado el mecanismo de PP y los consejos consultivos tienen poca incidencia
Grado de incidencia de las propuestas surgidas en los mecanismos de participación sobre los planes de desarrollo y presupuesto	Relativa. Una de las quejas constantes de los participantes en CPL y EC es que sus propuestas no se reflejan mayoritariamente en los PLD y el presupuesto. Control de parte de las JAL y la alcaldía local	Mínima. Proyectos de poca relevancia e impacto.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

Annunziata, R. (2011). "Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 40, pp. 57-70.

Augugliaro, C. & Yedro, J. (2012). Comunas: de la expectativa a la incertidumbre. Una mirada sobre los últimos años de la descentralización en la Ciudad de Buenos Aires. XI Seminario de RedMuni: "Repensando la agenda local". 18 y 19 de Octubre de 2012. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Botero, M. & Serrano A. (2013). Las localidades como instituciones de gobierno democrático Teoría y praxis. *Gestión y Política Pública*, 22(2), 401-455.

Bromberg, P. & Contreras Y. (2005). *Estructuras, incentivos y resultados del régimen de descentralización de Bogotá. Una excursión por la democracia realmente existente*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Universidad Nacional de Colombia. Documento inédito.

Dahl, R. & Tufte E. (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
Fundación Corona (2003). *La apuesta de los ciudadanos. Tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá 2001*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.

Fung, A. & Wright E. O. (2003) *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

García Sánchez, M. (2003). *¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*. Bogotá: CESO- Universidad de los Andes y IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.

Gaventa, J. (2002) Exploring citizenship, participation and accountability. En Gaventa, John et al. (Eds.) *IDS bulletin, Vol. 33, No. 2*. Abril 2002. Brighton: Institute of Development Studies.

Lizarazo Ortega, J. H. (2006) *Planeación participativa: mito y realidad*. Memorias seminario Constitución de 1991 y Planeación en Colombia: balance y perspectivas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 279-304

_____ (2005) *Planeación Participativa en Bogotá 1992-2004. Propuesta de organización del Sistema de Planeación Participativa del Distrito Capital*. Tesis de Maestría. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Maldonado, A. (2011, Julio 3). El engendro de la 'descentralización' en Bogotá: se necesitan cambios de fondo. *Razón Pública*. <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/2180-el-engendro-de-la-descentralizacion-en-bogota-se-necesitan-cambios-de-fondo.html>
Consultado 11 de agosto de 2014.

Martínez Bonora, V. (2011) "El Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires". Primeras Jornadas Internacionales "Sociedad, Estado y Universidad". Universidad Nacional de Mar del Plata.

McGee, Rosemary Bazaara, N., Gaventa, J., Nierras, R., Rai, M., Rocamora, J., Saule Jr. N., Williams E., & Zermeño S. (2003). *Legal frameworks for citizen participation: synthesis report*. Logolink.

Montero, A. & D. Samuels (eds.) (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Restrepo, D. (1994). La descentralización un modelo en construcción. En L. B. Flórez (Ed.) *Colombia: Gestión económica estatal de los 80's, del ajuste al cambio institucional*. Bogotá: CID- Universidad Nacional.

Rojas, F. (1987). Incertidumbres, vacíos y retos del proceso de descentralización. Fines y supuestos de la estrategia de descentralización. *Revista Economía Colombiana*, No. 197, septiembre- octubre, 15- 30.

Rubio, J. (2012). Descentralización urbana para el gobierno de las ciudades: tensiones y aprendizajes. *Documento de Trabajo N°102*, Buenos Aires: CIPPEC. Accedido: 14 de agosto, 2014, desde <http://www.cippec.org/documents/10179/51827/102+DT+PyGG+Descentralizacion+Urbana+Rubio+2012.pdf/cf802d36-52c1-4448-a840-816a1f7a7efe>

Schneider, C. (2007). “La participación ciudadana en el Gobierno de Buenos Aires (1996-2004): el contexto político como explicación”. Documentos CIDOB. América Latina N° 21: 1.
Schneider, C. (2008), “La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona”. Tesis de Doctorado. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10230/12162>

Schneider, C. & Welp, Y. (2009). “La descentralización y la participación local en perspectiva comparada. Un análisis de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich”, XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología: Latinoamérica Interrogada, 31/08 – 4/10, Buenos Aires.

_____ (2011) a) “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”, Iconos No. 40, FLACSO-Ecuador.

_____ (2011) b) “Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* No. 212 (mayo-agosto)

Sudarsky, J. & Escallón C. (2001). La formulación de los planes de desarrollo local por medio de los Encuentros Ciudadanos en Bogotá. En Álvarez J. (Ed.), *Participación Ciudadana en la Planeación del Desarrollo Municipal, Distrital y Nacional*. Bogotá: Veeduría Distrital.

Tiebout, C. (1965). A Pure Theory of Public Expenditure. *Journal of Political Economy*, N° 64, pp. 416-424.

Van Assche, D. (2004). In search of the citizens: how to make a city local again?. ECPR workshops, Uppsala, Abril 13-18.

Vasquez Y. L. (2013). Participación ciudadana y democracia local. La influencia del contexto político y social. Estudio comparado Bogotá y Madrid. Tesis Doctoral. Universidad de Alcalá. Disponible en: <http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/20177>

Willis, E., Garman C. & Haggard S. (1999). “The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, 34, 1: 7-50.