

La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente. Los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre	Título
Urán A, Omar Alonso - Autor/a	Autor(es)
En: Controversia no 189. (diciembre 2007). Bogotá : IPC, FNC, CINEP, CR, ENS, 2007.	En:
Bogotá D.C	Lugar
Corporación Región Foro Nacional por Colombia Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) Escuela Nacional Sindical (ENS) Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Editorial/Editor
2007	Fecha
	Colección
Gestión pública; Participación ciudadana; Planificación local; Gobernabilidad; Gobernanza; Manchester; Brasil; Medellín; Reino Unido; Colombia; Porto Alegre;	Temas
Artículo	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100920040318/art7Controversia189.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente

Los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre*

Por Omar Alonso Urán A.**

* Artículo recibido en septiembre de 2007.

Artículo aprobado en octubre de 2007.

** Sociólogo, Mg Estudios Urbano-Regionales. Miembro del grupo de investigación sobre Desarrollo, Conflicto y Democracia del Instituto Popular de Capacitación, IPC

Introducción¹

En un mundo cada vez más urbanizado, la manera como se recrea y transforma la conducción política de los estados se prefigura en la forma como participan los ciudadanos en el gobierno de la ciudad. Precisamente en muchas ciudades del mundo, especialmente en el ámbito latinoamericano, vienen transcurriendo procesos novedosos y significativos en cuanto a la creación y ampliación de espacios políticos para que los ciudadanos participen deliberando y decidiendo sobre asuntos y materias que tradicionalmente han sido de la competencia exclusiva de las alcaldías y los concejos municipales.

De esa manera, asuntos e interrogantes que pueden ser considerados irrelevantes para el análisis político tradicional, centrado bien sea en la democracia representativa de partidos, en los grandes movimientos sociales o en los conflictos militares, resultan ser de primer orden para considerar las crisis y transformaciones de la política contemporánea, especialmente al considerar la

¹ El presente artículo corresponde a un desarrollo de la investigación “Innovaciones municipales en gestión pública no gubernamental, América Latina-Reino Unido”, la cual se realiza en seis ciudades bajo la coordinación general de la profesora Jenny Pearce, de la Universidad de Bradford, Reino Unido, con la participación de Margarita López Maya para el caso de Caracas (Venezuela), Sergio Baierle y Zander Navarro para el caso de Porto Alegre (Brasil), Lucy Brill para el caso de Manchester (Reino Unido), Heather Blakey para el caso de Bradford (Reino Unido), y Omar Urán para el caso de Medellín (Colombia).

emergencia y ampliación de nuevos contenidos del campo político, así como de las formas del ejercicio de la política por parte de la ciudadanía, considerada tanto individualmente como en grupos y comunidades organizadas.

En esta dirección, el interés del presente artículo es avanzar en la contextualización y conceptualización e interrogación de recientes innovaciones operadas en el gobierno democrático de la ciudad y en la gestión pública municipal, dentro del debate teórico y académico general sobre la participación ciudadana, la gobernabilidad y la gobernanza democrática de la ciudad, a partir de la exploración y el análisis empírico de procesos de participación ciudadana, especialmente en las ciudades de Medellín, Porto Alegre y Manchester, relacionados con las dinámicas de construcción del territorio y el ámbito político barrial y comunal a partir de la creación e institucionalización de programas municipales, como los presupuestos participativos y los planes locales de desarrollo.

El artículo está estructurado de la manera que procedemos a exponer. Primero, un breve contexto del debate académico en el cual se desarrolla la investigación. Segundo, una rápida mirada al enfoque y criterios metodológicos, buscando realzar nuestro interés por la coproducción de conocimiento. En tercer lugar, una rápida caracterización de tres de las cinco ciudades en las que adelantamos la pesquisa, buscando resaltar sus similitudes y diferencias demográficas, políticas y económicas. En cuarto lugar, tenemos un panorama global de los regímenes políticos y normativos en los cuales se inscriben estas experiencias, buscando destacar en lo fundamental si se trata de regímenes centralistas o descentralizados, federados o unitarios, en la medida en que estos regímenes posibilitan o imposibilitan ciertas expresiones de participación ciudadana y ejercicio del gobierno en el nivel local-municipal. En un quinto momento aparece la descripción básica de las propuestas y procesos participativos que se despliegan en cada ciudad, teniendo en cuenta los antecedentes pertinentes que sobre participación ciudadana existen en cada una de ellas. En un sexto lugar exponemos los retos y preguntas emergentes en cada caso, avanzando unas conclusiones e hipótesis generales que surgen de

comparar los resultados empíricos de cada experiencia, y en séptimo y último lugar buscamos integrar dentro del debate teórico los resultados y conclusiones de nuestra investigación.

El contexto y debate teórico

Sobre las nociones de gobernabilidad democrática y gobernanza participativa

Aunque existe un relativo consenso sobre el origen conservador de la noción de gobernabilidad a mediados de los años de 1970², como reacción ante la proliferación de nuevos movimientos sociales y la multiplicación de sus demandas y exigencias que propiciaban situaciones de inestabilidad e “ingobernabilidad” del Estado, esta noción fue haciendo rápida carrera y se incorporó al lenguaje progresista y liberal con la matización “gobernabilidad democrática”, que señala el esfuerzo que deben hacer los gobiernos liberales y democráticos por ganar y mantener su estabilidad política mediante estrategias e instrumentos democráticos. En particular, para las autoridades locales interesadas en fortalecer el proceso de gobernabilidad democrática, y siguiendo a Clarke & Stewart (1998), estos esfuerzos se han caracterizado por:

- Una responsabilidad por el bienestar general más allá de la simple provisión eficiente de servicios públicos.
- Un esfuerzo por estar cerca, comunicarse y empoderar a la ciudadanía y a sus comunidades locales.
- El reconocimiento del papel de otras organizaciones e instituciones, públicas, privadas y voluntarias, en las diversas expresiones de la política local.

² Como punto de referencia se toma el trabajo de Samuel P. Huntington, Michel Crozier y Jaji Watanuki (1975).

- El aseguramiento del buen uso de los recursos públicos, financieros, materiales y simbólicos.
- El conocimiento y el diagnóstico rigurosos de los problemas y necesidades más sentidas y la preparación para superarlos.
- Liderazgo y capacidad de balancear distintos puntos de vista e interés, con resultados concretos al final.

Sin embargo, a pesar de lo profundo del matiz entre gobernabilidad conservadora y gobernabilidad democrática, lo subyacente en la noción de gobernabilidad en sí misma, independientemente de los fines que se busquen, es que se trata de un esfuerzo realizado en función y desde la perspectiva de quien gobierna, un proceso *top-down*, realizado de arriba hacia abajo. Y es aquí donde la noción de gobernanza (*governance*) irrumpe con una gran carga diferenciadora, en la medida en que la gobernabilidad se concibe como un proceso marcadamente estadocéntrico, que en gran medida desconoce y no da cuenta de la creciente complejidad de la sociedad y de los procesos de construcción y operación de las políticas públicas. En esta dirección, la *governance* ha sido definida como “el complejo arte de articular múltiples agencias, instituciones y sistemas que son operacionalmente autónomos y estructuralmente acoplados bajo varias formas de interdependencia recíproca” (Jessop, 1997, 95).

El uso de la palabra gobernanza³ resalta lo colectivo y policéntrico en la permanencia y estabilidad de los sistemas políticos democráticos contemporáneos, es decir, que por más que exista un Estado legítimo y un gobierno elegido de-

³ Al respecto manifiesta Prats (2005): “Desde mediados de los 90, especialmente en Europa, ha ido emergiendo un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en **la calidad de la interacción** entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. La reforma de las estructuras y procedimientos de las administraciones públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza. Esto no quiere decir que se abandone la consideración de la estructura, las funciones y los procesos de las organizaciones administrativas, sino que el estudio y la reforma de éstos se sitúan en el ámbito de las interacciones entre lo público-privado-civil, es decir, de los desafíos que dicha interacción presenta para la actualización de las organizaciones públicas y sus capacidades de gobernanza tradicionales”.

mocráticamente, éste no garantiza por sí solo la dirección y manejo de todos los asuntos y problemas de la sociedad. Se requiere la concurrencia y compromiso de diversas agencias, instituciones y actores sociales para lograr un clima político y social, no sólo dinámicamente estable, sino también potenciador de la innovación y el desarrollo económico. En esta concepción el asunto del orden político, y en especial del establecimiento de las políticas públicas, deja de ser preocupación y competencia exclusiva del gobierno y pasa a ser cada vez más del resorte y responsabilidad de amplias redes y plataformas donde convergen los sectores público-estatales, privado-empresariales y sociales-comunitarios. Se trata entonces de una ampliación de la esfera público-política y de una descentralización de ciertos poderes y decisiones a favor de una mayor legitimidad social del Estado y de una sociedad más reflexiva y autoinstituyente.

En esta dirección, cuando se considera la idea de una gobernanza participativa se asume que es posible reconsiderar la posición centralista y autoritaria que sobre la acción colectiva y ciudadana tenía el enfoque conservador de gobernabilidad, en cuanto la consideraba como una amenaza para el orden estatal, en la doble dirección de cuestionar o demostrar poder ante la rigidez del gobierno y de ser portadora de demandas que muchas veces el gobierno no está en capacidad de suplir inmediatamente. Hoy se reconoce que un tratamiento democrático y no policivo de estas manifestaciones, la apertura de canales y espacios de participación y movilización, hace parte de los propios procesos de integración social y de estabilidad dinámica del orden político democrático. En esta dirección, la gobernanza participativa no solo sería el complejo y horizontal proceso de interacción entre centros de poder y redes de trabajo en la configuración de políticas públicas, sino también el intento y la voluntad explícita, tanto por parte de los actores gubernamentales como de los demás actores sociales, por promover la vinculación de los ciudadanos comunes y corrientes a la política, al campo más formal de las decisiones, lo que les posibilita ganar y construir capacidades, conocimientos y habilidades que antes estaban restringidas a las elites (Tarrow, 2002, 289) y que fulgen como garantías de un amplio proceso democrático de autogeneración e institución de la sociedad misma.

¿Hacia una política pos-representativa?

Avanzando en este terreno de la gobernanza, de una acción pública y política allende los partidos políticos, Pearce (2006) se pregunta: ¿Estamos ante el fin de la política representativa como forma de democracia? Y si es así, ¿qué vendrá a reemplazarla?, ¿qué es lo que legitima la participación y cómo se legitiman los participantes?”. Referenciando a Schumpeter (1943) y su teoría elitista de la democracia, Pearce plantea que la democracia representativa de partidos devino un método para resolver la competencia entre dirigentes y no un método para gobernar. En esta dirección, los “nuevos movimientos sociales” de las décadas de 1960 y 1970 son una muestra de disconformidad con esta situación y su desencanto con la política representativa, así como la “ingobernabilidad” provocada, más que un desencanto con la política, era “un desencanto con ciertas formas de hacer política” que le restan poder al ciudadano común, al constituyente primario.

Esta crisis de la democracia representativa también ha sido utilizada para, a través de veladas formas corporativistas, reducir el poder del Estado y de los ciudadanos sobre las ambiciones y desafueros del sector privado. Esto sucedió en particular con la re-emergencia en los años de 1980 de nociones como la de “sociedad civil”, “la cual sirvió para legitimar nuevas formas de participación [como ONG], a la vez que se convirtió en una herramienta potencial para domarlas, institucionalizarlas y convertirlas, con valiosas excepciones, en un mecanismo para la implementación de la doctrina y las políticas neoliberales” (Pearce, 2006).

Sin embargo, a pesar de esta situación, las sociedades han avanzado hacia formas de representación y participación política más allá de los partidos. Tanto en la teoría como desde la práctica “se ha ido extendiendo la idea del gobierno participativo como forma de asegurar que aquellos que se ven afectados por las decisiones políticas estén de alguna forma involucrados en su adopción”. Sin embargo, la participación en sí misma no garantiza la calidad de las decisiones; supone procesos previos de aprendizaje y desarrollo de una cultura

participativa, de la cual hace parte la capacidad de argumentar, deliberar y llegar a acuerdos.

Más aún, los propios procesos participativos presentan momentos e instancias “representativas” en su interior, con la diferencia de que en su mayoría no representan a partidos políticos sino a territorios o grupos poblacionales. El problema con la representación en este o en otros espacios estriba en que el o la “representante” se conviertan en las únicas voces legítimas, sin necesidad de rendir cuentas a quienes los han elegido, con lo cual se configura elites políticas locales y se desempodera en la práctica a los ciudadanos. De esta manera, más que presentarse una negación radical de la “democracia representativa”, lo que va ocurriendo es una transformación del sentido y la forma de la misma, a medida que surgen espacios y procesos participativos que buscan llenar los vacíos de legitimidad, justicia y efectividad dejados por aquella, como bien los manifiestan Gaventa (2006) y Fung (2006).

¿Triunfo, déficit o disputa en la democracia?

En sus estudios de participación y democracia, Gaventa (2006) afirma que actualmente hay en competencia dos narrativas de la democracia: una que celebra su ascenso y otra preocupada por sus déficits, debate y exploración de conceptos como democracia de la sociedad civil, democracia participativa, democracia deliberativa, gobernabilidad participativa empoderada (*empowered participatory governance*) y su relación con los sistemas políticos.

Pero el debate tiene diferente matiz y significado, en dependencia de la región mundial de la cual se trate. Con base en los trabajos realizados en el IDS de la Universidad de Sussex y en la red Logo-Link, Gaventa afirma que:

- En el Reino Unido “la gente permanece interesada en los asuntos políticos, pero de manera creciente se siente frustrada del proceso político y siente que el Reino Unido se está volviendo menos democrático”.
- Similarmente, en Estados Unidos, “el involucramiento político se ha

vuelto el dominio de asociaciones profesionalizadas (...) La gente juega sola, más que participar en comunidad o asuntos públicos”. Los estadounidenses viven en una democracia disminuida y oligarquizada.

- En el sur, la preocupación no es solo sobre dónde hay déficits democráticos, sino también “si las instituciones democráticas que han emergido de la experiencia del norte son en efecto las más apropiadas para las condiciones históricas del sur, y si la democracia en sí misma puede tratar los problemas de pobreza extrema y creciente inequidad social y falta de justicia”.
- En África, “los Estados están atrapados entre los requerimientos de los donantes externos por más liberalización económica, por un lado, y las necesidades de las mayorías políticas, por el otro”. Lo que se ha dado en llamar democracias excluyentes (*exclusionary democracies*).

Coincidiendo con Gaventa, consideramos que en el contexto latinoamericano la pregunta por la democracia y la participación ciudadana se presenta a la par del interrogante de cómo crear condiciones para un tipo de desarrollo económico y social que permita superar la pobreza y producir riqueza de una manera más sustentable y equitativa. De donde el debate por la democracia es a la vez un debate no solo sobre sus procedimientos sino también sobre sus resultados, tangibles e intangibles, de una manera tal que, *por mor* del aseguramiento de las condiciones mínimas de existencia, la población no termine aceptando y deseando de nuevo regímenes autoritarios. En esta dirección, y teniendo como referencia a Avritzer (2002), se puede afirmar que “en condiciones post-autoritarias el reto no es cómo proteger las instituciones democráticas de mal equipados participantes, sino más bien lo contrario: cómo recuperar y traer hacia la esfera política la experiencia de la participación y la ciudadanía a través de la acción democrática y los movimientos dados en la esfera social”, de manera tal que sus aprendizajes y convicciones sirvan también para provocar cambios institucionales y alternativas a políticas de desarrollo económico que son excluyentes e insostenibles.

Después de analizar los pros y contras de varios enfoques, Gaventa asume que la gobernabilidad participativa empoderada, GPE (*empowered participatory go-*

vernance), es la que mejor permite profundizar la democracia y a la vez dar respuesta a problemas concretos del desarrollo, en la medida que ésta “está basada en los principios de participación de arriba-abajo, con una orientación pragmática hacia resolver problemas concretos. Al mismo tiempo, busca sustentar la deliberación, en la cual los participantes escuchan las posiciones de uno y otro y generan alternativas de elección antes de tomar decisiones. Tiene varias características de diseño, incluyendo: a) un foco en la devolución con cuidado que tengan autoridad pública, b) coordinación y supervisión de un cuerpo central fuerte que asegure la calidad y difusión de aprendizajes, y c) un esfuerzo por sostener el poder del Estado. Finalmente, la GPE reconoce la importancia de la forma contrabalanceda del poder, dado que ayuda a abrir espacios y asegura que estos espacios no sean capturados por grupos de poder e interés existentes”.

No obstante, como anota Urán (2003), “la participación ciudadana, como proceso social y político, para no agotarse en la coyuntura de un proceso determinado precisa abocarse hacia la construcción de capacidades (*capacity building*) tanto individuales como colectivas, civiles y estatales, que la hagan sostenible, tanto en términos espaciales como temporales”, entendiendo esta construcción de capacidades como “la dinámica de adquisición de conocimientos, habilidades e infraestructuras para la participación”.

Cómo entender y medir la calidad de la participación

Relacionada con el debate déficit, triunfo o disputa en la democracia se encuentra también la intención empírica de cómo medir la calidad de esa participación. Fung (2006) advierte que mientras más complejas sean las sociedades, más complejas serán las formas de gobernanza y más variadas las formas y los contenidos de la participación. Se asume que la participación contemporánea es cualitativa y cuantitativamente diversa de lo que hemos entendido como la democracia directa de los antiguos griegos e incluso de las formas republicanas de los romanos. Avanzando en esta dirección, Fung afirma que existen tres dimensiones o ejes a lo largo de los cuales los mecanismos o formas de participación pueden variar en el mundo actual:

- El alcance de la participación: ¿Quién o quiénes participan? Existen procesos abiertos a todos quienes deseen involucrarse; otros solo involucran a una elite de representantes de grupos de interés, mientras un tercer grupo está limitado a expertos técnicos entrenados.
- La manera de comunicarse y decidir: ¿Cómo los participantes se comunican entre sí, construyen y toman decisiones? En la mayoría de reuniones públicas los participantes solo reciben información de los agentes públicos que anuncian y explican sus políticas. Un conjunto menor de espacios es realmente deliberativo, en el sentido de que los ciudadanos de ambos sexos toman posiciones, intercambian razones y algunas veces cambian de opinión como fruto de la discusión.
- Magnitud o extensión de la autorización: el vínculo entre la discusión, por un lado, y la acción pública o política pública, por el otro. ¿Cómo las decisiones se traducen realmente en acciones y son controladas?

Con estos tres ejes Fung propone ir más allá de los indicadores propuestos en 1969 por Sherry Arnstein en su clásico trabajo “*Ladder of Citizen Participation*” (La escalera de la participación ciudadana), que plantea seis escalones de “empoderamiento ciudadano” (manipulación, terapia, información, consulta, aplacamiento, delegación de poder y control ciudadano), manifestando que a pesar de ayudar a no tender una mirada ingenua sobre la participación, hoy constituye un instrumento analítico obsoleto al momento de ubicar los alcances y dimensiones de la participación, principalmente en dos aspectos:

- primero: hace un uso empírico inapropiado de los indicadores de la escala, al confundir o mirar de manera normativa el hecho empírico del nivel de influencia de un individuo sobre las decisiones colectivas. Fung señala que de hecho hay contextos en los cuales el empoderamiento público es altamente deseable, pero que ciertamente hay otros donde un papel consultivo del público es más apropiado que un completo “control ciudadano”;
- segundo: a partir de la publicación del trabajo de Arnstein se producen muchos avances en la teoría y la práctica de la participación ciuda-

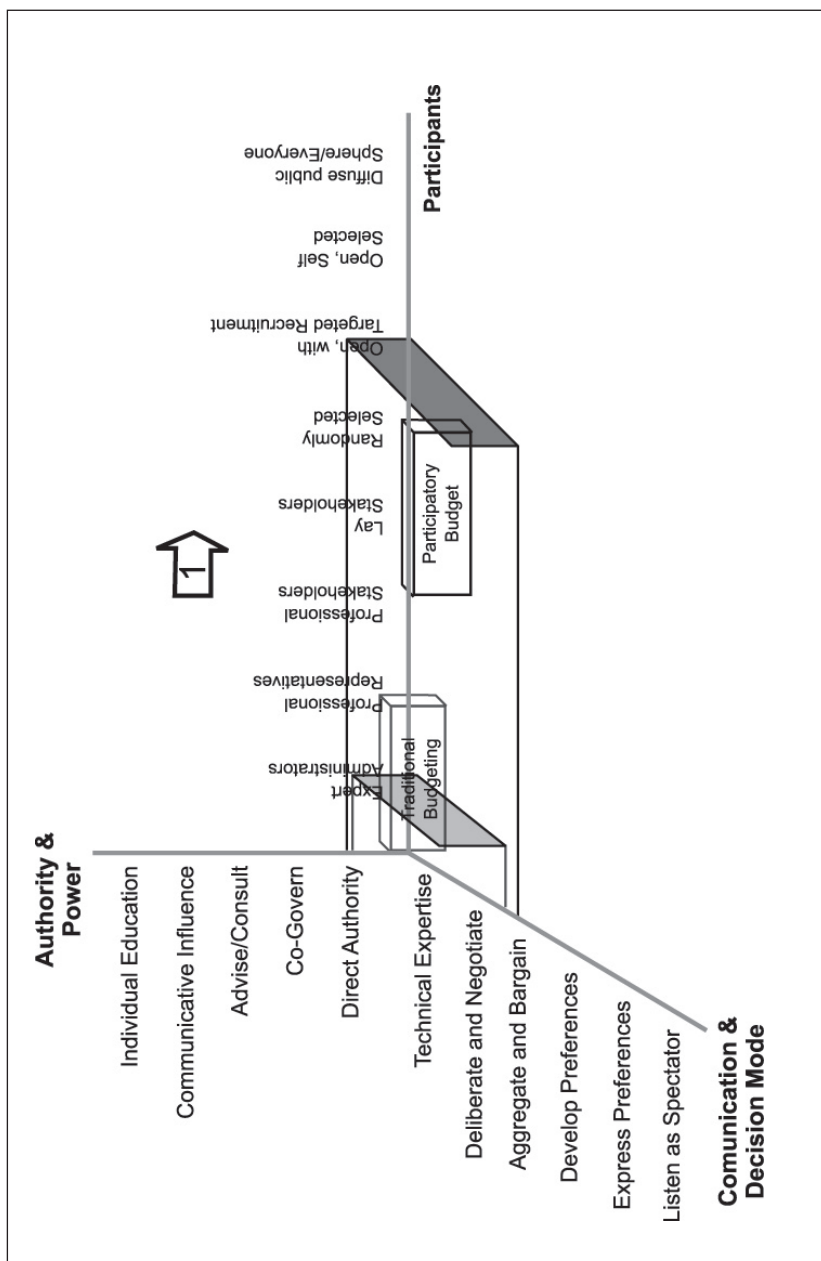
dana. Un gran corpus de teoría política ha distinguido entre maneras agregativas y deliberativas en la toma de decisiones y la construcción de políticas públicas.

Teniendo en cuenta las tres dimensiones arriba mencionadas y las críticas hechas al modelo unidireccional de la escalera de la participación de Arnstein, Fung propone una metáfora y un instrumento analítico para observar, medir y comparar la amplitud, profundidad e interactividad de las distintas propuestas, procesos y espacios de participación política y ciudadana, denominado cubo de la democracia (*Democracy Cube*). El autor toma estos tres ejes y los cruza de manera tridimensional, ubicando cada caso participativo con respecto a su posición y posibilidades en cada uno de los ejes. Analizando y contrastando diferentes casos como las audiencias públicas, los círculos de estudio, las encuestas deliberativas, los *beat meetings* y los presupuestos participativos, Fung saca la conclusión de que la participación ciudadana sirve principalmente a tres valores democráticos: legitimidad, justicia y efectividad de la acción pública.

En los primeros casos, que son más de consulta y deliberación, el valor que más está en juego es la legitimidad de las decisiones, en tanto que en los dos últimos se juega más la justicia, en términos redistributivos, y la efectividad de las acciones públicas.

Un ejemplo del uso gráfico del cubo, tomado del mismo trabajo de Fung, aparece en la gráfica 1:

Gráfica 1: Cubo de la democracia



Las dimensiones y categorías propuestas por Fung, sin ser una camisa de fuerza, nos sirven para comparar las distintas experiencias de participación ciudadana y construcción de políticas públicas, siempre teniendo en cuenta de qué asuntos se trata y cuáles son los contextos políticos y normativos locales para evitar generalizaciones inapropiadas al momento de sacar conclusiones sobre cada caso en específico.

Pero además, como advertimos en otros trabajo (Urán, 2003), no se trata solo de construir indicadores para medir la participación y la gobernabilidad democrática, sino también de tener en cuenta que estos indicadores se relacionan con el desarrollo efectivo de individuos, comunidades y sociedades, tanto en términos materiales tangibles como en términos subjetivos y culturales intangibles: “he allí un reto no solo para propuestas participativas de desarrollo y democratización social, sino también para la realización de estudios comparativos dentro de estos procesos que se vienen realizando a escala mundial”.

A modo de síntesis del contexto y el debate teórico

Nos encontramos en un momento en el cual la democracia y las teorías que la sustentan han llegado a un cierto límite, en el sentido de que la creación de instituciones formalmente democráticas y la apertura de mecanismos de participación no se han traducido directamente en la resolución de problemas básicos del desarrollo económico y social, apertura de oportunidades y superación de la pobreza extrema, y, de otro lado, de que es creciente la dificultad para hacer políticamente responsables a ciertos grupos de interés y representantes políticos que toman decisiones en nombre de las mayorías. Ello no significa que la ciudadanía del mundo añore o desee regresar a métodos centralistas o autoritarios, sino que existe profunda preocupación y cierta impotencia por no lograr una equilibrada convivencia entre diferentes culturas ni la no superación de la pobreza extrema en el mundo, a pesar de las donaciones y las acciones de los emergentes gobiernos democráticos de América Latina.

El debate no se platea únicamente frente al Estado, sino así mismo frente a la ciudadanía y las comunidades mismas. Porque fortalecer y profundizar la

democracia significa también hacerse “participativo hacia adentro”, tornarse reflexivo, dialogar con las propias tensiones como individuos y comunidades de poder. Allí tiene sentido la noción de “construir capacidades”, materiales y simbólicas, a fin de construir escenarios de participación, cualificarlos, ampliarlos y hacerlos perdurar. Sin esas capacidades la participación que se permita no dejará de ser meramente consultiva, o, en el peor de los casos, apenas terapéutica. Y si bien no todos los asuntos requieren el mismo grado de involucramiento, ciertas cosas pueden ser tratadas en pequeños grupos y de manera consultiva, existen otros asuntos que requieren la más amplia participación ciudadana, el apoyo y retroalimentación de un gran cuerpo de funcionarios y agentes públicos del Estado.

Por eso, en cuanto a la participación ciudadana no existe ni existirá un modelo, un cubo perfecto. El radio y la intensidad de la participación dependen en gran parte del espacio en el que se desarrollen y el tema que la concite. Estos espacios pueden ser el colegio, la asociación comunal o de vecinos, el concejo municipal, una asamblea barrial, la empresa, etc., y los temas pueden ser asuntos públicos como la inversión del erario, la atención de emergencias, los impuestos, el deporte, el consumo de tabaco, entre otros. En lo que sí existe un consenso relevante es en que el déficit de democracia que se presente debe ser superado de manera democrática y en que no hay un método o escenario alguno en los cuales sea posible tratar todos los temas públicos y políticos. Se impone emplear los aprendizajes de los movimientos sociales y ciudadanos en innovaciones y nuevas imaginativas, así como de reconocer la necesidad de autonomía de estos movimientos sociales para que en su tensión con la sociedad y el Estado actualicen la democracia en una perspectiva de gobernanza participativa empoderada.

Enfoque y criterios metodológicos

El enfoque metodológico del que da cuenta este avance de investigación ha buscado ser interactivo no extractivo con los actores y sujetos que han confi-

gurado nuestro objeto de investigación. Para ello se han empleado diferentes herramientas de investigación: entrevistas a profundidad, grupos de discusión, observación directa y diarios de campo, revisión y análisis jurídico respecto a las normas que rigen la participación, la planeación y el presupuesto en cada ciudad, así como revisión y análisis documental de las memorias y archivos del proceso y de las estadísticas, e información cuantitativa respecto a las finanzas de la ciudad. Lo importante de señalar aquí es que los resultados del proceso investigativo –y entre ellos las líneas que siguen a continuación–, han sido sometidos a debate y retroalimentación por los diferentes grupos que han participado en la investigación, procurando el mayor grado de contraste de la información recolectada y de la veracidad o plausibilidad de las hipótesis y conclusiones extraídas dentro de una perspectiva y un propósito general de lograr la coproducción de conocimiento con los diferentes grupos participantes de cada ciudad.

Preguntas planteadas en la investigación

Pregunta principal

¿Qué tensiones, cambios y resultados se producen cuando actores ciudadanos no gubernamentales empiezan a hacer uso de las nuevas oportunidades y espacios creados para la participación pública en el gobierno municipal?

Preguntas adicionales

- ¿La producción de cambios en correspondencia con sus propósitos y agendas previas posibilita a los actores no gubernamentales la creación de espacios de participación pública?
- ¿Cómo se adapta y transforma la cultura institucional a estos nuevos espacios, tanto desde el lado de la administración municipal como desde la ciudadanía?
- ¿Cómo evolucionan o cambian los actores no gubernamentales, la ciudadanía y sus organizaciones cuando acceden a espacios de toma de

decisiones y, en particular, qué pasa con la autonomía de las organizaciones?

- ¿Quiénes son elegidos para representar la ciudadanía y sus organizaciones en estos grupos y cómo son hechas estas selecciones?
- ¿De qué manera el hecho de participar en la toma de decisiones ha afectado las habilidades y capacidades de los actores no gubernamentales?
- ¿Existe una transferencia de legitimidad de los espacios representativos a los espacios participativos, y viceversa?
- ¿Existen conocimientos, aprendizajes y resultados que justifiquen la sostenibilidad de estas experiencias?
- ¿Cuál es el potencial de estas experiencias para hacer surgir nuevas prácticas de gobernanza y democracia?

Caracterización de las ciudades estudiadas

Porto Alegre

Ciudad puerto, con un alto componente de inmigración europea y un pasado industrial. Es un multiplicador simbólico sobre el “presupuesto participativo”, que ha capturado la atención de otras ciudades del mundo, incluidas latinoamericanas y europeas. Es la capital del estado de Rio Grande do Sul y la más importante ciudad del sur de Brasil. Tiene una superficie de 496,8 km² y 1.440.939 habitantes.

Medellín

Con una población de 2,4 millones de habitantes y un área de 382 km², es la segunda mayor ciudad de Colombia y la ciudad principal de un área metropolitana con más de 3,8 millones de habitantes. Ha sido una ciudad industrial, hoy en busca de una nueva vocación económica. En relación con el narcotráfico, ha sido una de las más violentas ciudades del mundo. A pesar de esas cir-

cunstancias, persisten una tradición y un movimiento cívico y artístico, ahora en interacción con el gobierno municipal y en busca de resolver su pasado violento. En particular se ha trabajado con grupos de la Zona 1, la Comuna 11 y los servidores públicos.

Manchester

Manchester es una ciudad y *Metropolitan Borough* del Gran Manchester, en el noroeste de Inglaterra. Tiene una población de 441.200 habitantes y hace parte del área urbana del Gran Manchester, con una población de 2.240.230, la más grande conurbación inglesa. Tratan de recuperarse de un largo periodo de crisis industrial y desempleo y bajo el mandato del partido laborista intenta posicionarse como una “ciudad global” que busca reinventar su pasado de participación obrera mediante nuevos tipos de participación ciudadana. Existe una vibrante comunidad y un sector de organizaciones de voluntarios y voluntarias que busca engarzarse a las políticas nacionales de renovación de vecindarios y de alianzas locales estratégicas, lo mismo que promover iniciativas de erogación participativa enderezadas a distribuir los recursos recibidos por la Nación.

Los contextos y regímenes políticos nacionales

Brasil

Brasil es una república democrática representativa presidencial y federada, tanto en el nivel de los estados como de los gobiernos municipales (McGee, 2003). El poder ejecutivo es ejercido por el gobierno. El poder legislativo es concedido tanto en el gobierno como en las dos cámaras del Congreso Nacional. La judicatura es independiente del ejecutivo y la legislatura.

Brasil está dividido en dos tipos de unidades subnacionales: estados y municipalidades. Los estados brasileños son entidades autónomas y semiautónomas

organizadas con ramas de administración completas, independencia financiera relativa y su propio juego de símbolos, similares a aquellos poseídos por la nación misma. A pesar de su autonomía relativa, todos tienen el mismo modelo de administración, que es aportado por la Constitución.

Las municipalidades son relativamente autónomas. Es permitido tener su propia Constitución, que es llamada ley orgánica (*lei organica*), recolectar impuestos y honorarios, mantener una policía municipal (aunque con poderes muy restringidos), aprobar leyes en cualquier materia y que no contradigan al Estado o la Constitución Nacional, y apersonarse de símbolos (bandera, himno y escudo de armas). Sin embargo, no todas las municipalidades ejercen la totalidad de esta autonomía. Por ejemplo, sólo algunas mantienen policía local y no coleccionan ciertos impuestos (para atraer a inversionistas o residentes), y muchas no tienen bandera (aunque se requiera que todas ellas posean un escudo de armas).

Las municipalidades son gobernadas por un prefecto elegido (alcalde) y una *Cámara de Vereadores* unicameral (Cámara de Concejales). En municipalidades con más de 200.000 votantes, el alcalde debe ser elegido con más del 50% de los votos válidos. El poder ejecutivo es llamado *Prefeitura*.

Reino Unido

No tiene Constitución escrita. Se trata de un sistema basado en leyes y tradiciones, con fuerte herencia de democracia indirecta, que desde los años de 1960 ha tendido a institucionalizar mecanismos de consulta pública y participación ciudadana en el gobierno local (McGee, et al. 2003).

Se encuentra dividido en cuatro territorios o regiones, también llamadas “países constituyentes”: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Londres es la capital del estado y también de Inglaterra. Las capitales de las otras regiones son Edimburgo, Cardiff y Belfast, respectivamente. Todas poseen cierta autonomía, que es mayor en el territorio de Irlanda del norte.

En particular, de Inglaterra se puede afirmar que su política está sujeta a la política del Reino Unido, al cual pertenece. Por eso su máxima autoridad es el monarca británico. Los ciudadanos de Inglaterra eligen a sus representantes a la Cámara de los Lores mediante el sufragio universal libre, igual, directo y secreto. Excepto Londres, las otras ciudades no poseen propiamente alcaldes.

Inglaterra se divide actualmente en cuatro niveles de subdivisiones administrativas: regiones, condados, distritos y parroquias. Desde el final del siglo XIX se produjo una serie de reorganizaciones del gobierno local. La solución dada a la aparición de vastas áreas urbanas fue la creación de grandes condados metropolitanos, centrados en las ciudades (por ejemplo, Greater Manchester). En los años de 1990, una reforma del gobierno local comenzó la creación de autoridades unitarias, en las cuales los distritos ganaron el estatus administrativo de condado. Hoy en día existe confusión entre los condados ceremoniales (que no forman siempre una unidad administrativa) y los condados metropolitanos y no metropolitanos.

Colombia

De acuerdo con la Constitución vigente desde 1991, Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria en donde el poder público se encuentra separado en tres ramas –legislativa, ejecutiva y judicial– y diversos órganos de control, como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría, la Contraloría, el Ministerio Público, la Veedurías Ciudadanas, en todos los cuales el ejecutivo mantiene una cierta preponderancia. El presidente, elegido junto con el vicepresidente mediante voto popular para un término de cuatro años, ejerce como jefe de Estado y de gobierno a la vez. Para el mismo periodo se eligen gobernadores y alcaldes, para quienes existe la posibilidad de revocatoria del mandato.

Descripción básica de las propuestas y procesos en cada ciudad

Manchester: la fijación técnica

El marco general de las iniciativas de participación que hacen parte de este trabajo fue introducido en el Reino Unido después de las elecciones de 1997, como parte de la estrategia del Partido Laborista, en cabeza de Tony Blair, enderezada a manejar la pobreza y la exclusión social desde un punto de vista que buscaba “reducir la dependencia y empoderar a las comunidades locales para dirigir el futuro de sí mismas”. Esta iniciativa parte de reconocer dos hechos: 1) los vecindarios solo pueden mejorar si existe energía y compromiso local con los procesos; 2) la única manera de que el gobierno central invierta cifras significativas de dinero es a través de procesos abiertos y flexibles ante las realidades locales.

Este proceso empezó con el *New Deal for Communities* (Nuevo Trato para las Comunidades), que identificó diecisiete regiones pioneras del país para aplicar planes de regeneración con liderazgo local, lo que en 2001 fue seguido por un programa más amplio, llamado Estrategia para la Renovación Comunitaria (*Strategy for Neighbourhood Renewal*), en el que participan, según el gobierno, las 88 comunidades más deprimidas del Reino Unido, que son obligadas a establecer Alianzas Locales Estratégicas (*Local Strategic Partnerships*) si quieren acceder a los recursos nacionales. La estrategia también incluye fondos para la creación de Redes de Empoderamiento Comunitario (*Community Empowerment Networks*), las cuales articulan el sector voluntario y comunitario local para coordinar su participación en la Alianza Local Estratégica.

Por su parte, el gobierno central se asegura el control mediante un Acuerdo de Servicio Público Local (*Local Public Service Agreements*), en el que poca manobra queda al poder de los Concejos Locales (y que limita el poder de representación de los Concejales Municipales), asegurándose de que la dirección del proceso esté en unas pocas manos.

En cuanto a Manchester, la segunda ciudad de Inglaterra y la de mayor crecimiento demográfico, ella viene transformando su imagen histórica de urbe industrial a favor de una urbe de servicios educativos, deportivos y culturales. Sin embargo, en este camino debe superar muchos problemas, entre ellos el desempleo, el todavía bajo nivel educativo de la población, las enfermedades previsibles y la inseguridad de algunas zonas urbanas. Estos problemas y potencialidades han sido recogidos por *The Manchester Partnership* (La Alianza Manchester), versión propia de las *Local Strategic Partnerships* impulsadas por el gobierno nacional y que integran asociaciones y redes, tales como la CN4M (Red de Empoderamiento Comunitario de Manchester), la Cámara de Comercio del Gran Manchester, la Autoridad de Transportes de Pasajeros del Gran Manchester, el Consejo de Aprendizaje y Habilidades del Gran Manchester, la Red de Información Comunitaria de Manchester, empresas de Manchester, el concejo municipal de Manchester, entre otras entidades.

Con este tejido social y político, *The Manchester Partnership* se ha propuesto una estrategia de acción, condensada en la *Manchester Way 2006-2015* como su estrategia de sostenibilidad política y comunitaria, la cual busca beneficiar a quienes residen, trabajan o estudian en Manchester, mejorando su entorno social, económico y ambiental. Esta estrategia sirve como marco de acción para el trabajo concertado entre los sectores voluntario, comunitario, gubernamental y privado.

La operación de este marco estratégico se apoya en tres acuerdos o pactos:

- Pacto de Área Local entre *The Manchester Partnership*, el Concejo Municipal y el Gobierno Nacional.
- Pacto de Partners o miembros en el seno del *The Manchester Partnership*
- Pacto de Ciudadanos Mancunianos, entre individuos, grupos locales y *The Manchester Partnership*

En este marco de la Alianza por Manchester, y en especial del Pacto del Área Local, se han desarrollado algunas experiencias de distribución participativa de los recursos otorgados por el gobierno nacional a aquellas áreas o vecindarios de la ciudad considerados más deprimidos, deteriorados e inseguros, en

términos tanto sociales como urbanísticos, y que se engarzan a su vez con la política nacional de regeneración urbana.

La investigación hecha por nuestros colegas en Inglaterra ha mostrado que, en general, este proceso está pleno de actividades y reuniones, que si bien proveen un marco técnico adecuado para el desarrollo de la estrategia, presentan un alto déficit en cuanto a su capacidad de implicar y convocar a la ciudadanía más allá de las acciones consultivas. Ello se debe en gran parte a que la red y las organizaciones con las cuales se trabaja están constituidas por voluntarios profesionales y funcionarios, que hacen sus reuniones y encuentros en horas de oficina, y son muy pocos los ciudadanos que pueden atender estas jornadas de trabajo. De esta manera la Red de Empoderamiento Comunitario termina siendo una red de empleados y no de residentes. La multitud de comités, mesas y reuniones realmente dificulta la interrelación y opaca los procesos de toma de decisiones y de identificación de quién o quiénes tienen el poder sobre los recursos en cada espacio. El proceso de toma de decisiones se torna entonces burocrático y poco transparente.

Nuestra investigación muestra evidencia de que el sector voluntariado y comunitario de Manchester no está lo suficientemente organizado para sí mismo y que no utiliza estos espacios de una manera estratégica que presione sobre los límites hacia formas más autónomas de la política y en la práctica y menos condicionadas por el gobierno nacional. La hipótesis que se ha ido configurando es la de que la profusión de reuniones, redes y alianzas provee una ilusión de gran participación, pero la complejidad del proceso usualmente asegura que sea la administración o la autoridad local la que dirija el proceso y tenga el control sobre las decisiones claves, muchas veces de la manera menos obvia.

Porto Alegre: 18 años basados en dinámica popular

El Presupuesto Participativo nace en Porto Alegre bajo el mandato del Partido de los Trabajadores y por la necesidad de distribuir de manera equitativa y transparente los pocos recursos municipales.

- En los primeros años, 1989-1993. El PT se presenta muy ligado a la lucha partidista y como una estrategia de lucha de clases. Es la fase de inauguración.
- De 1994 a 2000 son los años dorados: el PT se asume como una ampliación de la esfera pública popular.
- De 2001 a 2004 el PT enfrenta sus límites: crisis fiscal que produce algo de burocratización y desmoralización.
- De 2005 a hoy: cambio del partido en el gobierno e inicio de un lento desmonte estratégico. La administración impulsa esferas alternativas para sus aliados y simpatizantes, básicamente del sector privado. Hay resistencias y luchas populares por sostener el proceso.

El trabajo de investigación se realiza en la región (localidad) de Chacara, y con la organización Aeppa. En Chacara se plantea el cambio del voluntarismo hacia la planeación estratégica. En Aeppa se observa el paso de la actitud peyorativa hacia el comportamiento de alianzas o “parternariato”.

Chacara do Primeiro (tema clave: infraestructur física)

- Zona ocupada mayormente por familias de militares desde 1980.
- Ausencia de una efectiva organización durante décadas: obediencia estratégica hacia el régimen.
- 2005: emergencia de un liderazgo individual (después de discusiones legales y llamados a conformar una asociación vecinal)
- 2006: cambio de estrategia. Del campeón de trámites y gestiones hacia la acción colectiva.

Aeppa (tema clave: autonomía política y financiera)

- Emerge en 1995 como resultado de un proyecto de formación ciudadana.
- Historia exitosa y propiedad compleja. Protagonismo subalterno y dependencia de padrinos.

- Confluencia de procesos: contratos para administrar guarderías infantiles y la sindicalización de los trabajadores de las guarderías
- Oportunidad y crisis después de que el PT pierde la alcaldía: paso de la estrategia de poder a la estrategia política.

Después de dieciocho años de presupuesto participativo en Porto Alegre queda abierta la pregunta y la discusión sobre la sostenibilidad de este tipo de procesos ciudadanos más allá de los periodos de gobierno y en especial de las políticas de partido. Tras haber sido considerado como una propuesta del Partido de los Trabajadores, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre inicia un nuevo periodo bajo la égida de un nuevo gobierno de carácter conservador y enfocado al mercado. La ciudadanía reclama la continuidad del proceso y el gobierno ha prometido mantenerlo. La pregunta deriva entonces hacia el tipo de participación que se va a promover: ¿participación más consultiva que decisoria?, ¿se institucionalizará o desmontará el Presupuesto Participativo?, ¿hasta qué punto los pobladores se “pelearan” el Presupuesto Participativo como una institución propia, tanto de la ciudad como de la democracia, y que han ayudado a construir durante todo este tiempo?

Por el momento, la tendencia parece mostrar que los habitantes de Porto Alegre asumen el Presupuesto Participativo como una institución propia, que no pertenece a ningún gobierno o partido en particular. Lo que también se muestra como cierto es que en ninguna democracia nada está garantizado de por sí, y que solo su legitimidad y apropiación por la ciudadanía le ofrece un horizonte de permanencia en el tiempo.

Medellín: compromiso ciudadano para superar el conflicto armado

Después de quince años de la Constitución Política Nacional y de su reglamentación por sucesivas leyes va quedando claro que hasta el momento lo más efectivo en cuanto a participación y protección de los derechos ciudadanos han sido la acción de tutela y la acción popular, que en sí constituyen más mecanismos de protección que de participación. Otros escenarios e instancias,

como las Juntas Administradoras Locales (excepto en Bogotá), los Copacos, los Consejos Territoriales de Planeación, los Consejos Municipales de Juventud, entre otros, al ser apenas instancias consultivas, que se limitan a emitir recomendaciones, han terminado por debilitarse y perder legitimidad ante la ciudadanía.

Para entender un poco las innovaciones en el ámbito de Medellín es necesario tener en cuenta el contexto y la historia previa. El Programa de Planeación y Presupuesto Participativo parte en Medellín de un movimiento social originado en los años de 1980 que se centró en torno al desarrollo local y la reivindicación de la cultura popular existente en los barrios populares de la ciudad. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas y proyectos surgidos de estas expresiones colectivas de planeación del desarrollo local quedaban truncadas a medida que faltaban los recursos financieros que las hacían realidad. De ahí que, considerando la experiencia de Porto Alegre, gran parte de las organizaciones integrantes de estos procesos propusieron al entonces candidato del Movimiento Compromiso Ciudadano incluir dentro de su programa de gobierno el Presupuesto Participativo.

El Presupuesto Participativo, como innovación, radica en Medellín en que la idea emerge propiamente de la ciudadanía organizada y busca acoplar planeación local y presupuesto participativo como expresiones de un mismo proceso de desarrollo local. Esta idea de planeación y desarrollo local marcarán fuertemente el espíritu y el diseño del programa en Medellín. La idea germinal puede observarse en ciertas subsecuentes innovaciones ciudadanas, tales como:

- La propuesta de creación y fortalecimiento de la economía de comunas y corregimientos mediante la creación y el fortalecimiento y creación de cadenas y circuitos productivos y comerciales locales.
- La creación de fondos de educación superior para estudiantes de las comunas más pobres, mediante créditos condonables otorgados a es-

tudiantes de las respectivas comunas y corregimientos, con la única condición de realizar trabajo comunitario en la misma comuna y tener un mínimo de 3,5 en el promedio de calificaciones de cada semestre de estudio universitario.

- La financiación de los Planes Locales de Desarrollo en lo que respecta a la formulación de los mismos y a las dinámicas colectivas que soportan.
- El apoyo a medios de comunicación local (periódicos y emisoras) que divulguen las realidades locales, los debates y realizaciones ciudadanas en el marco del propio Programa de Planeación y Presupuesto Participativo

La administración de Sergio Fajardo (2004-2007), a través de su “Plan de Desarrollo 2004-2007 Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, puede considerarse como una experiencia innovadora, más que por la implementación del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo, por su apuesta frente a la transformación de la ciudad a partir de la creación de escenarios y procesos que privilegien la participación ciudadana en todo su sentido, es decir, no solo a partir de la consulta y la divulgación de la información pública sino también a partir de las construcciones colectivas basadas en la deliberación, la concertación y la decisión sobre el presupuesto público y los asuntos del desarrollo local.

Pero en este periodo, y de modo parecido a lo que acaece en Porto Alegre, el Presupuesto Participativo se debate ante un cambio de gobierno, con un ingrediente de inquietud aún mayor, y es que su desarrollo político y administrativo implica discutir y revisar algunas corporaciones públicas municipales creadas a la luz de la Constitución Nacional, como las Juntas Administradoras Locales, que funcionan en los ámbitos submunicipales de comunas y corregimientos, conformadas a partir de la votación por listas que representan a partidos políticos nacionales y que se oponen a los desarrollos de la democracia participativa en el sentido de que ven opacado y desdibujado su papel representativo, desdibujamiento que se inicia con la poca claridad

en las competencias que la ley les asigna a las JAL, su carácter honorífico y la poca población que cree en ellas y les da su voto. En Medellín la tensión se plantea entonces entre la legitimidad del proceso de presupuesto participativo y la legalidad de una institución de la democracia representativa que resulta poco eficiente, poco representativa y poco legítima ante los ciudadanos, muy a pesar de que en su seno haya mujeres y hombres honestos y trabajadores.

Retos y preguntas emergentes en cada caso y en el nivel general comparado

Medellín

En la actual coyuntura, desde una perspectiva socioeconómica, el reto actual de programas como los de Planeación Local y Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín no consiste tanto en cómo distribuir un recurso escaso o disminuir los costos de gobernabilidad en el ejercicio de asignar social y territorialmente recursos en medio de una pobreza creciente, sino en cómo conservar las fuentes de ingreso, cómo fortalecerlas y diversificarlas a través de la participación y empoderamiento de la ciudadanía en la conducción política del desarrollo urbano y económico de la ciudad.

Las mayores tensiones aparecen muchas veces donde no se prevén, y en el caso de la capital de Antioquia tienden a concentrarse en la parte político-administrativa, en la necesidad que tiene el Estado local de readecuarse a esta nueva lógica y ser capaz de cumplir con la implicación de la ciudadanía, tanto en la contratación como en la ejecución de los recursos públicos. Emergen también tensiones en las formas de democracia representativa, en especial en la relación entre Juntas Administradoras Locales y Concejo Municipal, en cuanto las primeras se liberan un tanto de la tutela política del segundo y reclaman más autoridad ante la municipalidad.

Manchester

¿En estos nuevos espacios quién es elegido para representar a quién y cuál es su mandato? ¿Cuál es la naturaleza de su papel en términos de diálogo y retroalimentación efectiva, tanto frente a las agencias gubernamentales como frente a su grupo de base o comunidad?

En un contexto anglosajón, crecientemente centralizado, tecnodirigido y privatizado, la búsqueda del diseño de un modelo perfecto ha dejado menos tiempo para la construcción de capacidades en el seno de la ciudadanía y la comprensión del marco fiscal del ejercicio presupuestal. La idea de participación como componente básico para la regeneración social y económica de territorios es algo bueno en sí; el problema emerge cuando esta participación se concibe básicamente de modo instrumental y no dota a las comunidades de poder político real. El asunto es: ¿cuánto poder gana también la gente en este proceso?

Nuestra hipótesis es que la profusión de espacios, redes y alianzas en Manchester proveen más ilusión de participar que participación real, lo cual reviste a las autoridades locales de una gran capacidad de manejo discrecional, de manipulación del proceso y de control de las decisiones claves sin la vigilancia ciudadana. Se trata de un enfoque de redes de políticas públicas que privilegia la labor con gremios y grandes ONG en detrimento del involucramiento real de los ciudadanos comunes y corrientes.

Porto Alegre

Al término de más de dieciocho años de funcionar sin reconocimiento legal, ¿qué significa hoy el Presupuesto Participativo como institución emergente y cuál es su perdurabilidad? ¿Se trata solamente de una norma municipal o de una apropiación de la tarea por los ciudadanos como parte integral de su proceso político-administrativo y de su cultura política? ¿El Presupuesto Participativo debe ser una política de gobierno, de partido, o,

por el contrario, una política pública estatal en el sentido más amplio de la palabra?

¿Cómo pueden los ciudadanos comunes y corrientes, y en especial los más pobres, acceder a las discusiones en un contexto de creciente burocratización y “expertización” técnica de los temas públicos? ¿El Presupuesto Participativo sirve realmente para cerrar la brecha entre el mundo de la vida, de la cotidianidad de ciudadanos y ciudadanas, y el mundo del sistema y su racionalidad impersonal orientada al control y al poder y ejecutada por expertos agentes públicos y privados?

Hipótesis generales

Las siguientes son algunas de las hipótesis generales producto del ejercicio investigativo en las tres ciudades del estudio:

- Las estrategias de participación ciudadana, y en particular las del PT no tratan de impulsar una política posrepresentativa sino, por lo contrario, de profundizar la representación y hacerla más imputable ante la ciudadanía, las organizaciones y los individuos.
- Los procesos participativos son también coproducción de conocimiento y creación de expresiones creativas e innovadoras. Construir capacidades para planear y tomar decisiones es algo que toma tiempo, y frecuentemente entra en tensión con las urgencias temporales de los términos de ley que debe observar la administración municipal.
- En muchos casos mejoran las condiciones de vida de las comunidades y vecindarios, pero con ello llegan presiones sobre el uso del suelo y posibles incrementos de impuestos. El mal manejo o la imprevisión de estos asuntos constituye un riesgo para la sostenibilidad de estos procesos
- Medellín y Porto Alegre son las ciudades que disponen de más recursos financieros y poder político para la ciudadanía. En tanto, en Man-

chester este poder se diluye en otras esferas y los recursos localizados aparecen como dádiva o favores nacionales.

- Los espacios de participación tratan de ser a su vez un mecanismo de autorreflexión y control sobre los cada vez más abstractos procesos de definición de las políticas públicas por parte de los expertos
- En Medellín, como Manchester, subsiste un peligro de corporatización del Presupuesto Participativo, por cuanto algunas organizaciones de profesionales tienen gran peso en las decisiones que se toman, frente a la capacidad de articulación y las deficiencias técnicas de ciudadanos individuales.
- En mayor medida Brasil, y luego Colombia, son los países que dentro de la investigación poseen más libertad y flexibilidad municipales. Ello otorga a los gobiernos locales la flexibilidad y la fuerza necesarios para compartir el poder con la ciudadanía sin tener que pasar por un proceso nacional.

A modo de conclusiones y reflexiones finales

La investigación ha mostrado que en aquellos casos en que las experiencias han avanzado más existen contextos políticos y normativos favorables a la autonomía y la descentralización locales, lo cual permite afirmar que no es posible devolver poder a la gente en su nivel local mientras se mantenga el pulso por controlar qué se decide y cómo hacerlo.

Donde se observa una mayor expansión y profundización de las experiencias de participación democráticas es en aquellas ciudades en las cuales existe un doble compromiso, tanto de la ciudadanía y sus organizaciones como de los gobiernos y sus funcionarios, por hacer escalables y sostenibles estas experiencias. Realmente, cuando es una sola parte la que toma la iniciativa, sin retroalimentarse suficientemente con la otra, las experiencias aparecen sin la legitimidad y el poder suficientes para abordar procesos transformativos serios y perdurables. El escalamiento y sostenibilidad de los procesos participativos requiere un contexto político y administrativo favorable (Urán, 2003). Esto

conlleva diseñar estrategias de implicación hacia los agentes y funcionarios estatales de cara a la construcción de sistemas municipales participativos, e igualmente que movimientos y partidos políticos favorables a la democracia participativa incorporen elementos de planeación, monitoreo y evaluación participativa dentro de sus agendas y programas de gobierno.

Las experiencias que se han mostrado más innovadoras y prometedoras, tales como las Porto Alegre y Medellín, a la par que despiertan la movilización ciudadana han avanzado en la construcción de redes y espacios de poder más locales y descentralizados, lo que las ubica dentro de un marco general de gobernanza participativa en el cual el retorno a formas supercentralizadas, clientelistas o autoritarias se hace mucho más difícil, por lo menos no sin debate y conflicto político entre las redes de poder emergentes y las elites de grupos de interés o representación política. Este conflicto de por sí anima el discurso y la práctica políticos, y sin él no podemos entender la evolución y desarrollo de la democracia misma.

El reto que se plantean estas experiencias, tanto en Europa como en América Latina, es el de ir suscitando procesos múltiples que articulen la participación ciudadana en sus diferentes dimensiones y escenarios, con la particular intención de profundizar la experiencia democrática a través de enfoques como el de gobernabilidad participativa empoderada, en el cual se presta atención tanto a la autonomía y el empoderamiento ciudadanos como a la construcción y fortalecimiento de un cuerpo técnico fuerte entre la sociedad y el Estado, que garantice la autorreflexión y difusión de los aprendizajes de cada experiencia, bajo la consideración de que la acción de las instituciones del Estado o la “mano invisible” del mercado no son las únicas que permitirán superar las condiciones críticas de pobreza o posibilitar un desarrollo económico, social y ambiental sostenible. El aprendizaje colectivo y el empoderamiento de la ciudadanía en múltiples escenarios y con diferentes grados de profundidad es algo necesario para no quedarse atrapado en el falso dilema entre democracia o desarrollo. Tal como el propio Amartya Sen lo ha señalado en *Desarrollo y libertad*, la participación ciudadana es un indicador del avance de una sociedad

y es a su vez una condición para lograrlo y mantenerlo. No hay democracia ni desarrollo sin conflicto o contestación. Precisamente se impone a los gobiernos democráticos posibilitar los espacios y diseños institucionales en que este conflicto pueda expresarse y resolverse mediante mecanismos democráticos. Si a los déficits o problemas que emerjan de la democracia simplemente se les niega o minimiza la propia democracia estará en riesgo de autosuperarse y autoinstituirse, en la línea que ya hace años Cornelius Castoriadis nos ha indicado.

Bibliografía

Abers R. N., 2000, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner.

Angarita, P., editor, 2001, *Balance de estudios sobre la violencia en Antioquia*, Medellín, Iner/Universidad de Antioquia.

Arancibia, J., Marin, A. E., Pearce, J., and Prado, S., 1999, *Viejos sueños, nuevas prácticas: poder popular en América Central*, Guatemala, Project Counselling Service.

Avritzer, L., 2002, *Democracy and the Public Sphere in Latin América*, Princeton, Princeton University Press.

----- y Navarro, Z., editores, 2003, *A Innovacao Democrática no Brasil: o Orcamento Participativo*, Sao Paulo, Editora Cortez.

Barnes, M. y otros, 2004, "Power, Participation and Political Renewal: Issues from a Study of Public Participation in Two English Cities", in *IDS Bulletin*, vol. 35, no. 2, April, pp. 58-66.

Blakey, H. and Pearce, J., 2005, "Background of Distances: Community Cohesion and Participation, Making the Connections", ICPS Working Paper 1.

Blunkett, D., 2003, *Active Citizens, Strong Communities: Progressing Civic Renewal*, London, Home Office.

Burki, Shahid Javed y otros, 1999, *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Washington, World Bank.

Campbell, T., 2003, *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Castoriadis, C., 1996, “La democracia como procedimiento y como régimen”, en *Iniciativa Socialista*, número 38.

Chavez, D. and Goldfrank, B, editors, 2005, *The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America*, London, Latin America Bureau.

Clark, Michel and Stewart, Jhon, 1998, *Community Governance, community leadership, and the new local government*, York, Joseph Rowntree Foudbation.

Cornwall A. and Gaventa, J., 2001, “From users and choosers to makers and shapers: Repositioning participation in social policy”, in *IDS Bulletin*, vol. 31, no. 4, pp. 50-62.

Cornwall, A., 2002, “Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development”, IDS Working Paper 170, University of Sussex, Brighton, October.

-----, 2004, “New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation” in *IDS Bulletin*, vol. 35, no. 2, April, pp. 1-11.

Dahl, R. A., 1994, “A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation”, in *Political Science Quarterly*, 10:1, pp 23-34.

Electoral Commission and Hansard Society, 2004, “Rules of Engagement? Participation, Involvement and Voting in Britain”, disponible en [http:// www.electoralcommission.gov.uk](http://www.electoralcommission.gov.uk)

Fedozzi, L., 2000, *O Poder Da Aldeia*, Porto Alegre, Tomo Editorial.

-----, 2001, *Orcamento Participativo: Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo Editorial.

Fung, A. and Wright, E. O., 2001, “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance” in *Politics and Society*, vol. 29, no. 1, March, pp. 5-41.

Fung, Archon, 2006, “Varieties of Participation in Complex Governance”, in *Public Administration Review*, Vol. 66, supplement 1, December, pp. 66-75.

Gaventa, John, 2002, “Towards Participatory Local Governance: Six Propositions for Discussion”, Forthcoming in *Currents*.

-----, 2006, “Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the ‘Deepening Democracy’ Debate” IDS Working Paper 264, University of Sussex, Brighton.

Gret, M. and Sintomer, Y., 2005, *The Porto Alegre Experiment*, London, Zed Books.

Grote, J. R. and Gbikpi, B., editors, 2002, *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, Germany, Leske/Budrich Opladen.

Hammersley, M. and Atkinson, P., 1995, *Ethnography: Principles in Practice*, London, Routledge.

Hardt, M. and Negri, A., 2000, *Empire*, Cambridge, Harvard University Press.

Heinelt, H., 2002, "Civic Perspectives on a Democratic Transformation of the EU", in Grote, J. R. and Gbikpi, B., editors, *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, Germany, Leske/Budrich Opladen, pp 97-120.

Howell, J. and Pearce, J., 2001, *Civil Society and Development: A critical exploration*, Colorado, Lynne Rienner.

Huntington S. P., Crozier. Michel and Watanuki, Jaji, 1975, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press.

Jessop, B., 1997, "The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance", in Amin, A. and Hausner, B., editors, *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, Cheltenham, Edward Elgar.

Kelly, J., 2000 "Thoughts on the Constitution: Realignment of Ideas about the Economy and Changes in the Political System in Venezuela", paper meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency, Miami, March 16-18. mimeo pp. 1-22.

López Maya, M., 2004, "Venezuela: democracia participativa y políticas sociales en el gobierno de Hugo Chávez Friás", en *Revista Venezolana de Gerencia*, número 28, Universidad del Zulia, Venezuela, Septiembre.

Mc Gee, Rosemary, et al., 2003, "Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report", Logo-Link.

Newman, J., 2001, *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, London, Sage.

Nickson, A., 1995, *Local Government in Latin America*, Colorado, Lynne Rienner.

O'Donnell, G., 1994, "Delegative Democracy" in *Journal of Democracy*, 5(1), pp. 55-69.

O'Neil, S., 2000, "The politics of inclusive agreements: towards a critical discourse theory of democracy", in *Political Studies*, no. 48.

Pearce, J., 2004 "Collective Action or Public Participation? Complementary or Contradictory Democratisation Strategies in Latin America?" in *Bulletin of Latin American Research*, vol 23, no.4, pp. 483:504.

-----, 2006, "¿Hacia una política post-representativa?: la participación en el siglo XXI", en *Cuadernos de Trabajo*, número 40, Hegoa, Bilbao.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadana y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.

Prats, J., 2005, "Pero ¿Qué es la gobernanza?", en *Revista Gobernanza*, número 17, Barcelona.

Putnam, R., 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster.

Rogers, B., 2003, "Explaining Apathy", in *Prospect Magazine*, October, pp. 16-18.

Schattan P. and Coelho, V., 2004, "Brazil's Health Councils: The Challenge of Building Participatory Political Institutions", in *IDS Bulletin*, vol. 35, no. 2, April, pp 33-40.

Sen, Amartya, 2000, *Desarrollo y libertad*, Bogotá, Planeta.

Seyd, P. and Whiteley, P., 2002, "Is Britain Still a Civic Culture?", *Paper for the Annual Meeting of the British Politics Groups of the American Political Science Association meetings*, Boston, September, mimeo.

Skocpol, T., 1999, "Advocates Without Members: The Recent Transformation of American Civic Life" in Skocpol, T. and Fiorina, M. P., editors, *Civic Engagement in American Democracy*, Washington, Brookings Institution Press.

Sohng, Sung Sil Lee, 1995, "Participatory Research and Community Organizing", documento de trabajo presentado a la Conferencia Nuevo Movimiento Social y Organización Comunal, Universidad de Washington, Seattle, disponible en [http:// \(http://www.interwebtech.com/nsmnet/docs/schng.htm\)](http://www.interwebtech.com/nsmnet/docs/schng.htm)

Tarrow, S., 2000, "Mad Cows and Social Activists: Contentious Politics in the Trilateral Democracies" in Putnam, R., 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, pp 270-290.

Taylor, M., et al., 2004, "A Sea-change or a Swamp? New Spaces for Voluntary Sector Engagement in Governance in the UK" in *IDS Bulletin*, vol.35, no. 2, April, pp. 67-76.

Urán, O., 2003, *Exploración sobre indicadores de participación ciudadana en el desarrollo local y gobernabilidad democrática*, Medellín, IPC.

-----, 2005, "Planning and Participatory Budget Program (Ppbb) in Medellín-Colombia", mimeo.

Velásquez, F., 2000, "La agenda de la descentralización en Colombia", en *Revista Foro*, número 38, marzo, pp. 5-20.

Wainright, H., 2003, *Reclaim the State: Experiments in Popular Democracy*, London, Verso.

World Bank, 1996, *Participation Sourcebook*, Washington, World Bank.

-----, 1997, *World Development Report: The State in a Changing World*, Washington: World Bank.

-----, 2003, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History*, Washington, World Bank.