



Universidad de Alcalá

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
Departamento de Historia y Filosofía

PROGRAMA DE DOCTORADO: AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA

**PARTICIPACION CIUDADANA Y DEMOCRACIA LOCAL. LA
INFLUENCIA DEL CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIAL. ESTUDIO
COMPARADO BOGOTÁ Y MADRID**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR
Yessika Lorena Vásquez González

Bajo la dirección de la
Dra. Fabiola Mota Consejero
(Profesora Contratada Doctora Universidad Autónoma de Madrid)

Codirector
Dr. Vicente Marbán Gallego
(Profesor Contratado Doctor Universidad de Alcalá)

Alcalá de Henares, 2013

*“Low participation and social
inequalities are so narrowly
linked that a fairer and
more human society requires
a more participative political system”
C.B. Macpherson, 1977*

*A mi madre por enseñarme el valor del esfuerzo y la tenacidad,
a mis hermanos, Carlos y Diego, por acompañarme y compartir
mi vida aún en la distancia,
a Yoli, por ser mi nueva hermana
y a Isa, quien nos ha traído la alegría a través de sus ojos*

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral no fue un trabajo individual, fue resultado de un trabajo conjunto en el que muchas personas e instituciones contribuyeron tanto académica como moralmente para su finalización. En primer lugar, quisiera agradecer a la institución que hizo posible el desarrollo y terminación de este proyecto: el Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la UAH, especialmente a su director, Dr. Pedro Pérez Herrero, quien confió desde un inicio incondicionalmente en mi investigación y además de un apoyo institucional y material para su consecución me brindó durante todo el proceso un soporte humano y anímico para continuar. No hubiera podido concluir esta empresa sin su respaldo y su absoluta confianza en mis capacidades. También doy gracias al Dr. Daniel Sotelsek, a la coordinadora del programa de doctorado, Dra. Eva Sanz, y a todos los demás miembros del IELAT, por creer que mis inquietudes académicas podían dar lugar a una investigación por la que valía la pena apostar. Igualmente, a Ceci y a Guido, por escucharme, animarme y no aburrirse de mis continuas charlas sobre la participación ciudadana. Sin este inestimable apoyo institucional, humano y anímico hubiera sido imposible llevar a cabo este proceso.

Al Centre for Urban and Public Policy Research, Universidad de Bristol, a David Sweeting, Johanna Howard y Tom Cholmondeley quienes con su hospitalidad y enorme generosidad hicieron que mi estancia en Bristol fuera una experiencia inolvidable. Al igual que a Margarita y a Alba, en quienes pude encontrar a dos amigas en mi vida bristoliana. Igualmente he de reconocer la amable acogida de la Universidad Sergio Arboleda, durante mi estancia en Bogotá, facilitando el desarrollo del trabajo de campo en la ciudad.

Toda mi gratitud a Fabiola Mota, directora de esta investigación, por su rigor y amabilidad. Además de ser una inspiración para mi trabajo, me permitió bajo sus estimulantes observaciones e indicaciones dar forma a la idea germinal, para que cobrara sentido y fuera posible dotar de sistematicidad a un estudio para comprender el funcionamiento de la participación ciudadana en dos contextos en principio, tan diferentes. A Vicente Marbán, cotutor, por sus atinadas contribuciones, excelentes consejos y juiciosa lectura de esta investigación.

No quisiera dejar de agradecer a los profesores Carlos Alba y Carmen Navarro, de la Universidad Autónoma de Madrid, por haberme dado de la oportunidad de participar en el proyecto de investigación sobre participación ciudadana en Madrid, en el que tuve el

primer acercamiento sobre esta materia en la ciudad y donde inició mi interés por seguir estudiándola.

A Pilar Suárez por su apoyo en el trabajo de campo en Bogotá así como a Bibiana Ortega, quienes fueron fundamentales para la obtención de información en dicha ciudad.

De igual forma a mis amigos, quienes en la distancia o en la cercanía hicieron que este trabajo fuera menos solitario. A Angélica, Paola y Germán, quienes siempre están ahí. A Florencia, Eve, Mirka, Irene, Raúl, Melissa, Estefanía, Heidy, Carla, Alex, Julián y Niyolli quienes además de ser mi familia en España han hecho que este autoexilio académico haya sido menos duro, con sus sonrisas, sus palabras, su calidez y su confianza en mí.

Agradezco especialmente a aquellas personas que hicieron posible el trabajo de campo, sus entrevistas fueron un material invaluable para la comprensión de la participación tanto en Bogotá como en Madrid. Todo mi reconocimiento a quienes trabajan de forma voluntaria y, en ocasiones anónima, para mejorar las condiciones de sus barrios. Algunos desde hace varias décadas otros de forma más reciente continúan pensando que la única forma de mejorar su situación y las de sus vecinos es trabajar de forma activa, dándole vida a lo que constituye la presente investigación: la participación ciudadana. Sus relatos, el apasionamiento que sienten hacia el trabajo por la comunidad hicieron que durante todo el proceso de investigación este estudio cobrara sentido, siendo una forma de reconocer, difundir y mantener su legado.

Por último a mi familia, a mi gran familia, mis tíos, mis primos, a mi tía Marina, mi tía Soni, Ferchito, Mate, Carito por acompañarme en la distancia. A Dayis, por su empujón en la recta final. Especialmente a mi mamá, Amparo, mis hermanos, Carlos y Diego, mi cuñada y mi sobrina, Yoli e Isabella, quienes son mi gran bastión ese que me permite volar hasta donde yo quiera porque sé que siempre estarán ellos allí y que al regresar encontraré su amor incondicional.

ABSTRACT

The citizen participation, understood as the direct influence of citizens upon a decision-making process, may take place within mechanisms of voluntary institutionalized participation. Such mechanisms have been increasing since the eighties and have been widely implemented by local governments in different places of the world in order to strengthen, among others, the local democracy. The outcomes of these participatory instruments and their democratic consequences have raised many questions among academics increasing their interest about the topic. Therefore, the concern has focused on identifying the potential factors that influence on their democratizing effects as well as, on the extent of their success.

I argue that factors such as political- institutional context and social actors, especially associations, are key determinants to explain the outcomes of the participatory mechanisms. First, the political- institutional variable has a decisive role in shaping the degree of influence of associations upon decision making at the local government. Related to this variable, I analyzed political parties and the party system, the model of local political management and decentralisation. Second, the associations through the dense networks of civic engagement produce cooperation and explain the collective action. The examination of the interactions between these two variables allows understanding the local citizen participation and of the particular type of governance and patterns of cooperation, or conflict, between local authorities and citizens.

This doctoral research tests the argument through an empirical study in two cities: Bogota and Madrid. The results reveal that social and political variables affect the performance of the participatory mechanisms and shape the citizen participation with different results. In addition, these social and political variables can generate path dependence hard to overcome that limits the democratic effects of the participatory instruments. The comparative research findings from this study contribute to the body of knowledge related to the academic literature of both social capital and neo-institutionalism.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|------|
| ABSTRACT | iv |
| ÍNDICE DE TABLAS..... | x |
| ÍNDICE DE GRÁFICOS Y FIGURAS | xii |
| SIGLAS Y ACRÓNIMOS | xiii |
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPITULO I. MARCO TEÓRICO | 8 |
| 1.1. Introducción..... | 8 |
| 1.2. La participación en la <i>polity</i> . Crisis de representación y nuevos modelos de democracia..... | 9 |
| 1.2.1. Modelos de democracia y participación ciudadana..... | 12 |
| 1.3. Participación en la <i>policy</i> . Implicación del ciudadano en el proceso de políticas públicas | 14 |
| 1.4. Hacia una definición de la participación ciudadana local ¿de qué estamos hablando? | 16 |
| 1.4.1. Tipología participativa | 22 |
| 1.5. Factores explicativos y condicionantes de la participación ciudadana local..... | 25 |
| 1.6. Asociacionismo. De la modernización a la acción colectiva | 30 |
| 1.6.1. Modernización. A vueltas con los requisitos de la democracia..... | 31 |
| 1.6.2. Modernización política, desarrollo político y participación | 36 |
| 1.6.3. Asociaciones y democracia | 38 |
| 1.6.4. Asociacionismo y participación ciudadana | 42 |
| 1.7. Contexto institucional y participación ciudadana | 44 |
| CAPÍTULO II. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN. EL PROBLEMA Y LAS VARIABLES | 51 |
| 2.1. El problema, las hipótesis y las variables..... | 51 |
| 2.2. Estrategia comparativa | 61 |
| 2.3. Casos | 64 |

| | |
|--|-----|
| 2.4. Fuentes/ Técnicas de obtención de datos | 69 |
| CAPÍTULO III. ESTRUCTURA POLITICO- INSTITUCIONAL DE BOGOTÁ Y MADRID..... | 71 |
| 3.1. Introducción..... | 71 |
| 3.2. Sistema de partidos | 72 |
| 3.2.1. Caso de Bogotá..... | 74 |
| 3.2.1.1. Evolución y caracterización del sistema de partidos en Colombia..... | 74 |
| 3.2.1.2. Partidos y sistema de partidos en Bogotá | 86 |
| 3.2.1.3. Nuevas instituciones locales de representación política..... | 87 |
| 3.2.1.4. Partidos políticos y elecciones..... | 91 |
| 3.2.2. Sistema de partidos en Madrid | 98 |
| 3.2.2.1. Emergencia y evolución del sistema de partidos en España | 98 |
| 3.2.2.2. Partidos y sistema de partidos en Madrid | 106 |
| 3.2.3. Partidos políticos y participación ciudadana local | 115 |
| 3.3. Sistema de gobierno | 122 |
| 3.3.1. Sistema de gobierno en Bogotá. Presidencialismo..... | 125 |
| 3.3.2. Sistema de gobierno Madrid. Parlamentarismo | 138 |
| 3.3.3. Sistema de gobierno y participación ciudadana local..... | 145 |
| 3.4. Descentralización..... | 153 |
| 3.4.1. Descentralización en Bogotá..... | 156 |
| 3.4.1.1. Modelo de organización territorial del poder político- administrativo en Colombia | 156 |
| 3.4.1.2. Esquema de descentralización en Bogotá | 158 |
| 3.4.2. Descentralización ¿o desconcentración? en Madrid | 166 |
| 3.4.2.1. Modelo de organización territorial del poder político- administrativo en España | 167 |
| 3.4.2.2. Hacia un mayor rol de los municipios. Descentralización en la Unión Europea..... | 169 |
| 3.4.2.3. ¿Descentralización en Madrid? De la descentralización a la desconcentración..... | 172 |
| 3.4.2.4. Descentralización en los distritos y sus competencias..... | 177 |
| 3.4.3. Descentralización y participación | 182 |

| | |
|---|-----|
| Conclusiones | 186 |
| CAPÍTULO IV. COMPARACIÓN DINÁMICA ASOCIATIVA BOGOTÁ- MADRID | 190 |
| Introducción | 190 |
| 4.1. Modernización en Colombia | 192 |
| 4.1.1. Proceso de modernización política y desarrollo político | 192 |
| 4.1.2. Industrialización y urbanización. La débil consolidación de una economía formal y la informalidad urbana | 198 |
| 4.1.4. Asociacionismo y movilización social | 202 |
| 4.1.6. Colombia. Una modernización a medias y una democracia sin participación | 213 |
| 4.2. Modernización en España | 215 |
| 4.2.1. Del desarrollismo a la crisis urbana | 215 |
| 4.2.2. Modernización política | 220 |
| 4.2.3. Asociacionismo en España | 223 |
| 4.2.4. La modernización en España y efectos en movilización social | 227 |
| 4.3. Modernización en Bogotá | 228 |
| 4.3.1. De la informalidad de la urbanización y la industrialización | 228 |
| 4.3.2. Explorando el asociacionismo en Bogotá | 237 |
| 4.3.3. Medición asociacionismo en Bogotá | 247 |
| 4.3.4. Tras la pista del clientelismo en Bogotá. El clientelismo ¿un dinosaurio o un camaleón? | 256 |
| 4.4.1. Urbanización e industrialización Madrid | 259 |
| 4.4.3. Movimiento vecinal en Madrid | 264 |
| 4.4.4. Dinámica asociativa en Madrid | 276 |
| 4.4.4.1. Tejido asociativo en Puente de Vallecas, Villaverde y Usera | 286 |
| Conclusiones | 292 |
| CAPÍTULO V. FORMALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. CREACIÓN DE ESPACIOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN. BOGOTÁ Y MADRID | 298 |
| Introducción | 298 |
| 5.1. Participación ciudadana en Bogotá. Introducción del tema en la agenda | 298 |
| 5.1.1. Participación ciudadana en Bogotá 1991-2000 | 307 |

| | |
|---|------------|
| 5.1.2. Participación ciudadana en Bogotá 2000- 2011 | 322 |
| 5.1.2.1. Gobierno de Mockus 2001- 2003 | 324 |
| 5.2.1.2. Gobierno de Luis Eduardo Garzón (2003-2007)..... | 329 |
| 5.2.1.3. Gobierno de Samuel Moreno (2007-2011) | 336 |
| 5.2. Caso de Madrid | 345 |
| 5.2.1 Etapa de predominio de izquierdas 1979-1989 | 345 |
| 5.2.2 Etapa de predominio del PP 1991- 2011..... | 359 |
| 5.2.2.1. Período 1991- 2003 | 359 |
| 5.2.2.2. Movimiento por la Dignidad del Sur y Plan 18.000 | 364 |
| 5.2.2.3. Política de participación ciudadana 2003- 2011. Gobierno Alberto Ruiz- Gallardón | 372 |
| Conclusiones | 389 |
| CAPITULO VI. CASO DE LOS CONSEJOS LOCAL DE PLANEACIÓN (BOGOTÁ) Y LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN (MADRID) | |
| 394 | |
| Introducción..... | 394 |
| 6.1. Planeación participativa en Bogotá: Consejos de Planeación Local..... | 397 |
| 6.1.1. Acuerdo 13 de 2000 y la planeación participativas en las localidades..... | 397 |
| 6.1.2. Proceso de planeación participativa | 398 |
| 6.1.3. Actores del proceso de planificación participada en las localidades..... | 405 |
| 6.1.4. Consejos de Planeación Local | 416 |
| 6.1.4.1. Conformación de los CPL..... | 417 |
| 6.1.4.2. Formulación del Plan de Desarrollo Local | 422 |
| 6.1.4.3. Aprobación del Plan de Desarrollo Local..... | 424 |
| 6.2. Planes Especiales de Inversión en Madrid. De una experiencia bottom-up a una estrategia top-down | 432 |
| 6.2.1. Normativa y aprobación de los PEI..... | 434 |
| 6.2.2. Actores de los PEI | 435 |
| 6.2.4. Planes Especiales de Inversión en Puente de Vallecas, Usera y Villaverde. | 443 |
| Conclusiones | 453 |
| CONCLUSIONES..... | 457 |

| | |
|--|-----|
| CONCLUSIONS | 482 |
| BIBLIOGRAFÍA | 505 |
| ANEXO 1. LISTADO DE ENTREVISTADOS..... | 537 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|-----|
| Tabla 2.1. Tipología patrones de participación | 57 |
| Tabla 2.2. Indicadores Sociales..... | 64 |
| Tabla 2.3. Población y estrato socioeconómico por localidades..... | 65 |
| Tabla 2.4. Número de entrevistas realizadas en la investigación | 70 |
| Tabla 3.1. Participación electoral Bogotá..... | 89 |
| Tabla 3.2. Elecciones JAL número de listas y curules | 90 |
| Tabla 3.3. Elecciones Concejo número de listas y curules | 91 |
| Tabla 3.4. Partido ganador Alcaldía y Concejo | 92 |
| Tabla 3.5. Número de concejales por partido político | 109 |
| Tabla 3.6. Participación electoral en Madrid | 111 |
| Tabla 3.7. Porcentaje de apoyo electoral a partidos políticos por zonas de Madrid..... | 112 |
| Tabla 3.8. Comparativa Bogotá- Madrid, institucionalización del sistema de partidos..... | 115 |
| Tabla 3.9. Características generales del sistema de partidos en cada ciudad | 116 |
| Tabla 3.10. Alcaldes de Bogotá elegidos por voto popular | 130 |
| Tabla 3.11. Síntesis de tipologías..... | 141 |
| Tabla 3.12. Comparación sistema de gobierno Bogotá- Madrid..... | 145 |
| Tabla 3.13. Comparación modelo de descentralización Bogotá- Madrid | 182 |
| Tabla 4.1 Emigración interior (1962-1970)..... | 217 |
| Tabla 4.2. Incremento de población..... | 218 |
| Tabla 4.3. Crecimiento de la población de Bogotá y porcentaje habitantes de origen migrante | 229 |
| Tabla 4.4. Proporción en el total de las distintas formas de producción de vivienda en Bogotá, 1938-1973 (% sobre el total de viviendas) | 231 |
| Tabla 4.5. Porcentaje de pertenencia a organizaciones..... | 249 |
| Tabla 4.6. Pertenencia a organizaciones seculares voluntarias por estrato | 251 |
| Tabla 4.7. Evolución asociaciones inscritas en el Registro de Entidades Ciudadanas | 279 |
| Tabla 4.8. Asociaciones inscritas en el registro de entidades ciudadanas de Madrid por tipo | 283 |
| Tabla 4.9. Tipología asociativa en Puente de Vallecas, Villaverde y Usera | 286 |

| | |
|---|-----|
| Tabla 5.1. Resumen de normatividad para la planificación participativa en Bogotá 1992-2000..... | 320 |
| Tabla 5.2 Espacios de participación de grupos poblacionales en Bogotá | 335 |
| Tabla 5.3. Evolución inscritos y asistentes Encuentros Ciudadanos | 338 |
| Tabla 5.4. Instancias de participación más utilizadas en la ciudad | 342 |
| Tabla 5.5. Resumen Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid 2004 | 376 |
| Tabla 6.1. Tipología mecanismos de participación estudiados..... | 397 |
| Tabla 6.2. Metodología encuentros zonales | 402 |
| Tabla 6.3. Metodología encuentros zonales 2 | 402 |
| Tabla 6.4. Número asistentes Encuentros Ciudadanos y porcentaje sobre la población potencial a participar | 410 |
| Tabla 6.5. Propuestas estratégicas zonales (PEZ). Localidad Kennedy Plan de Desarrollo Local 2009-2012 | 427 |
| Tabla 6.6. No. de Asociaciones de vecinos participantes..... | 442 |
| Tabla 6.7. No de asociaciones que componen los PEI..... | 444 |
| Tabla 6.8. No. de actuaciones en los PEI | 445 |
| Tabla 7.1. Tipología patrones de participación Bogotá y Madrid | 476 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1.1. Escalera de Arnstein | 23 |
| Gráfica 2.1. Variables independientes y dependiente | 55 |
| Gráfico 3.1. Composición de las JAL por partido político..... | 95 |
| Gráfico 3.2. Participación electoral en Madrid | 114 |
| Figura 3.1. Organigrama político- administrativo ciudad de Bogotá | 160 |
| Figura 3.2. Composición del Pleno de la Junta Municipal de Distrito | 174 |
| Figura 3.3. Organigrama Ayuntamiento de Madrid | 176 |
| Gráfico 4.1. Crecimiento Juntas de Acción Comunal (JAC) 1958- 2008 | 207 |
| Gráfico 4.2. Latinoamérica. Porcentaje de participación en asociaciones por país, con organizaciones de la iglesia y sin organizaciones de la iglesia- 1996..... | 211 |
| Gráfico 4.3. Porcentaje pertenencia a asociaciones por tipo de asociación, membresía- 2005. Promedio AL | 212 |
| Gráfico 4.4. Evolución pertenencia a asociaciones Colombia..... | 213 |
| Gráfico 4.5. Pertenencia asociativa en España | 226 |
| Gráfico 4.6. Porcentaje de pertenencia a organizaciones por distrito | 249 |
| Gráfico 4.7. Porcentaje de pertenencia a organización voluntaria secular según estrato | 252 |
| Gráfico 4.8. Pertenencia a organizaciones voluntarias por localidad | 254 |
| Gráfico 4.9. La organización ha participado en procesos de planeación local | 255 |
| Gráfico 4.10 Tipología asociativa de Madrid 2010..... | 281 |
| Gráfico 4.11. Frecuencia relacional por tipo de asociación | 284 |
| Gráfico 5.1. ¿Cuál de los siguientes instrumentos, instancias o políticas de la administración conoce? | 343 |
| Figura 6.1. Etapas de los Planes Especiales de Inversión | 441 |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|-------|--|
| AP | Alianza Popular |
| CLC | Consejos Locales de Cultura Bogotá |
| CPL | Consejos de Planeación Local Bogotá |
| CTD | Consejos Territoriales de Distrito Madrid |
| DAAC | Departamento Administrativo de Acción Comunal |
| DGPC | Dirección General de Participación Ciudadana |
| EC | Encuentros Ciudadanos |
| FRAVM | Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid |
| IDPAC | Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal |
| IU | Izquierda Unida |
| JAC | Juntas de Acción Comunal |
| JAL | Junta Administradora Local |
| JMD | Junta Municipal de Distrito de Madrid |
| PCE | Partido Comunista de España |
| PDA | Polo Democrático Alternativo |
| PDI | Polo Democrático Independiente |
| PDL | Plan de Desarrollo Local |
| PEI | Planes Especiales de Inversión |
| PP | Partido Popular |
| PSOE | Partido Socialista Obrero Español |
| ROPC | Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana |
| UCD | Unión de Centro Democrático |
| UEL | Unidades Ejecutivas Locales |

INTRODUCCIÓN

La comprensión de los movimientos sociales surgidos en las décadas de los sesenta y setenta tuvo como respuesta dentro de la literatura de la ciencia política la aparición de nuevos esquemas teóricos asociados a lo que se denominaría democracia participativa. El modelo de democracia participativa reformulaba el esquema representativo bien hacia la relevancia de la discusión de temas públicos y la integración en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos (Pateman, 1970; Macpherson, 1977) o, bien abogando por un ciudadano más comprometido con lo público y el proceso político a fin de lograr el bien común (Barber, 1984). A partir de entonces el debate se ha orientado hacia cómo nuevos modelos de democracia pueden contribuir a fortalecer el proceso democrático y complementar el sistema representativo sobre la base de una incorporación más activa del ciudadano en los procesos de gobierno (Held y Pollit, 1986; Held, 1991; Máiz, 2006; Macedo, 1999; Fishkin, 1995).

Paralelamente desde la década de los ochenta se ha observado de forma creciente en municipios de países democráticos, especialmente en Europa y en América, el desarrollo de prácticas que tienen como objetivo común crear espacios de interlocución entre el gobierno local y la ciudadanía a fin de que esta última pueda influir directamente en el proceso de definición de una política o un tema de interés colectivo, todas con el reconocimiento de dicho gobierno. La heterogeneidad de experiencias que coinciden en este punto han sido aglutinadas bajo la denominación de procesos de participación ciudadana local (Avritzer, 2010; Lowndes y Pratchett, 2009; Font et al, 2011).

Estos nuevos instrumentos tienen como particularidad brindar oportunidades para que ciudadanos comunes y corrientes puedan intervenir de forma directa en la acción gubernamental más allá de los canales estrictamente electorales, toda vez que los representantes ceden parte de su poder decisorio a favor de la ciudadanía. Si bien en algunos casos estos ejercicios han tenido traducción en marcos normativos, buscando institucionalizarlos y dotarlos de cierta coherencia y continuidad, y en otros se ha tratado de prácticas puntuales para resolver determinados problemas, todos ellos tienen como común denominador contar con el reconocimiento de los gobiernos. Ha sido el escenario local donde se han puesto en práctica en mayor medida estos procesos participativos. Como lo señalaran Dahl y Tufte (1973:44-45), la estrecha relación entre democracia y la escala hace que a menor escala los gobiernos puedan proveer mayores oportunidades a los ciudadanos de participar efectivamente en las decisiones y contribuir a la resolución de los problemas que le son más próximos.

A partir de entonces, tales prácticas se han diseminado por diversas geografías con metodologías y propósitos heterogéneos, en algunos casos difícilmente equiparables, siendo percibidos como una fórmula innovadora para profundizar la democracia local. De acuerdo a Fung y Wright “aspiran a profundizar las formas en que las personas comunes pueden efectivamente participar e influenciar políticas que afectan directamente a sus vidas” (2003: 5). Aunque en el plano estatal, regional o incluso supranacional, como en el caso de la Unión Europea, es posible identificar algunas experiencias de mecanismos de diálogo directo con los ciudadanos, estos instrumentos han sido replicados de forma más acusada en el nivel local. En efecto, en lugares tan dispares como Kerala (India), Bristol (Reino Unido), Chicago (EEUU), Porto Alegre (Brasil), se han llevado a cabo experiencias cuyo punto en común es la intervención de la ciudadanía, a través de distintas fórmulas, en el proceso de políticas públicas anteriormente de exclusividad estatal. El amplio abanico de espacios de implicación ciudadana comprende desde la elaboración, hasta la decisión, la implementación o la evaluación de políticas públicas.

Este fenómeno ha supuesto un nuevo campo de interés que, en particular desde la ciencia política, busca comprender no sólo sus orígenes sino sus efectos en las políticas públicas, sus consecuencias politizadoras en quienes participan, y en definitiva, sobre los procesos de gobierno y la democracia local. Los lentos avances teóricos han ido paralelos al surgimiento de experiencias prácticas que en los últimos años han parecido multiplicarse y superan con creces los hallazgos realizados desde la academia, generando así nuevas preguntas de investigación.

Los estudios por una parte se han centrado en las experiencias por llamarlo de algún modo exitosas y la descripción de los procesos participativos (Fung y Wright, 2003; Abers, 2000; Baiocchi, 2005), sin que los avances teóricos al respecto hayan tenido una evolución paralela, cuestión que ha dejado un amplio campo de análisis que merece ser explorado. En ese sentido, la presente investigación tiene como propósito estudiar la participación ciudadana entendida como la intención de influir en la acción de gobierno, tanto interviniendo directamente en los procesos de política pública o indirectamente, a través de la selección de las autoridades encargadas del diseño de tales políticas (Verba, Schlozman y Brady, 1995:38). Pero en particular aquella en la cual los ciudadanos han buscado influir en los procesos de gobierno de forma directa. Desde una perspectiva comparada, se busca estudiar la participación que ha tenido lugar en el marco de mecanismos de participación no electoral creados por los gobiernos locales de dos ciudades: Bogotá y Madrid. A partir del análisis sistemático y riguroso de las dinámicas participativas en las dos ciudades se busca identificar elementos teóricos que contribuyan al estado del arte en este campo de estudio.

La anterior definición de participación supone que, por una parte, habrá gobiernos que establecen espacios de participación que permiten a la ciudadanía canalizar de forma directa sus preferencias, definiendo el grado de influencia que éstas tengan en el proceso de políticas. Y por otra, que haya ciudadanos que intervengan en estos espacios. En ese orden, dos serán las variables centrales para comprender la participación ciudadana en estas dos ciudades: el contexto político- institucional y el tejido asociativo existente. No sólo las características particulares de tales variables sino su combinación en el plano local darán como resultado diferentes patrones de participación e interacción entre gobierno local y ciudadanía.

Si bien inicialmente los estudios sobre participación se centraron en examinar las características de los procesos puestos en marcha por diferentes municipios y los diseños adoptados (Gomà y Font, 2001; Stewart, 2001), en la actualidad las investigaciones buscan identificar las variables que contribuyen al éxito de los espacios participativos en términos de que se trate de una participación plural, autónoma, con deliberación e incidencia en el proceso de políticas (Lowndes y Pratchett, 2009; Avritzer, 2010; Baiocchi, Heller y Silva, 2011; Font et al, 2011; Schneider y Welp, 2011). En algunos casos la réplica en municipios de diferentes geografías de diseños participativos “exitosos”, como los presupuestos participativos, ha evidenciado desiguales resultados en la práctica y una dispar contribución a la democracia local (Sintomer y Ganuza, 2011; Goldfrank, 2006). Lo anterior ha llevado a que se preste mayor atención a las variables de contexto que condicionan la puesta en marcha de estas iniciativas, poniendo de relieve la necesidad de efectuar estudios comparativos.

Lejos del consenso, algunos autores señalan que la demanda ciudadana, las características del sistema de partidos o las relaciones del gobierno nacional y el local explican las características y la capacidad democratizadora de los espacios participativos creados por los gobiernos (Schneider y Welp, 2011; Walliser, 2001). Mientras que otros subrayan que la ideología política del partido, el apoyo de entidades supralocales o el perfil de la sociedad civil involucrada explican las cualidades democráticas de las fórmulas de participación (Font y Galais, 2011). Sobre este punto existen numerosos aportes que debido a su heterogeneidad ponen de manifiesto la necesidad de emprender nuevos estudios que a través de análisis empíricos den respuestas teóricas sobre la relevancia de unos factores contextuales sobre otros.

En la investigación se han elegido tres elementos de la variable político-institucional: el color político y el sistema de partidos, el sistema de gobierno local y el tipo de distribución territorial del poder al interior de la ciudad: centralización/descentralización. Al tratarse de un estudio comparado estos tres factores permiten comprender cómo se estructura la toma de decisiones en el marco del gobierno de cada

ciudad, qué tipo de actores intervienen y cómo es la distribución de poder en su interior. Recogiendo lo señalado por Lowndes, Pratchett y Stocker (2006) la forma en que están organizados y operan los partidos políticos y el sistema de gobierno local tiene un profundo efecto en la manera en que los ciudadanos participan en la política municipal. De igual forma, Dahl y Tufts (1973) advirtieron la estrecha relación entre el tamaño del gobierno, o de las democracias como lo denominan los autores, y las oportunidades de que los ciudadanos participen efectivamente en las decisiones políticas. Así, entre menor sea el tamaño mayor es la posibilidad de participación y viceversa, de ahí la importancia de observar el grado de descentralización al interior de la ciudad.

El color político ha sido una variable constante en las investigaciones sobre mecanismos institucionalizados de participación ciudadana local (Navarro, 1999; Colino y Del Pino, 2003; Font y Galais, 2011) al igual que el grado de centralización/descentralización (Fung y Wright, 2003; Walliser, 2003), no obstante el sistema de partidos ha tenido menos atención. Conforme se fue adelantando la presente investigación se hizo evidente que en sistemas políticos diferentes como los de las ciudades analizadas un elemento central para descifrar la toma de decisiones políticas al interior del gobierno municipal, y por tanto para entender la institucionalización de la participación, era precisamente el funcionamiento del sistema de partidos y su grado de institucionalización.

Respecto a la variable social interesaba comprender los patrones de acción colectiva y de movilización en cada ciudad, por ello el elemento analizado ha sido el carácter del asociacionismo y las estrategias que los ciudadanos, en términos colectivos, han utilizado para interactuar con el gobierno de la ciudad y plantear sus demandas.

Autores como Avritzer (2010) y Baiocchi, Heller y Silva (2011) dan un paso más y sugieren que la combinación de las variables identificadas como centrales puede dar lugar a diferentes grados de eficacia y de efectos sobre la democratización local de los espacios participativos creados por los gobiernos. En esta línea y siguiendo los elementos aportados por Velásquez y González (2006), esta investigación propone que, en efecto, la interacción de las variables tejido asociativo y contexto político-institucional, dará lugar a diferentes patrones de participación ciudadana en el marco de los mecanismos de participación creados por los gobiernos locales de las dos ciudades estudiadas.

Este escenario lleva a plantear las preguntas:

¿Cuáles son los efectos de las variables contextuales (político-institucional y tejido asociativo) en la participación ciudadana que tiene lugar en el marco de mecanismos institucionalizados para tal fin? ¿Estos mecanismos han profundizado la democracia local?

La hipótesis central de esta investigación doctoral es que las características de las variables político-institucionales y del tejido asociativo condicionarán los resultados de los mecanismos de participación y sus efectos en la democracia local. Para ello, y partiendo de elementos aportados por Velásquez y González (2006), se propondrá una tipología para contrastar tales hipótesis. Como toda tipología parte de tipos ideales que no necesariamente se coligen exactamente con la realidad y de hecho pueden generar categorías que pueden resultar borrosas al contrastarlas con casos prácticos. No obstante, brindan un marco analítico que permite comprender la realidad e igualmente facilita la comparación de casos.

En orden a responder las preguntas y contrastar la hipótesis antes formulada se examinarán los casos de Bogotá y Madrid. Estos casos tienen la particularidad de que la cuestión participativa fue insertada en la agenda de la ciudad como consecuencia de un proceso de consolidación democrática, posterior a la transición en el caso de Madrid y como parte de una reforma constitucional en el caso de Bogotá. Por otra parte, en las dos ciudades el tejido asociativo es en general débil. Igualmente, las asociaciones de vecinos, Juntas de Acción Comunal (JAC) en Bogotá, han sido actores indiscutibles en la gobernanza local y surgieron en el mismo período como resultado de un acelerado proceso de urbanización, que tuvo lugar tanto en España como en Colombia. En su calidad de capitales las dos ciudades recibieron una importante cantidad de población en un corto período de tiempo. Las asociaciones de vecinos tanto en Madrid como en Bogotá surgieron para resolver problemas urbanos y de vivienda demandando la acción del Estado, utilizando sin embargo estrategias diferentes. Como se verá, la anterior dinámica condicionará las relaciones gobierno local- asociaciones en adelante. Por último, las dos ciudades a principios de siglo, 2001 Bogotá y 2004 Madrid, experimentaron la implantación de instrumentos de intervención de los ciudadanos en el proceso de políticas de manera directa.

La tesis está dividida en seis capítulos. En el primero se examinará la literatura sobre participación ciudadana para ubicar el problema de investigación en la disciplina de la ciencia política. Por otra parte se abordará la literatura sobre capital social para comprender las dinámicas asociativas de cada ciudad. El neoinstitucionalismo brindará herramientas para definir el contexto político- institucional e interpretar cómo las reformas institucionales se encuentran insertas en reglas y prácticas no formales que condicionan el alcance de tales reformas, otorgando una orientación particular y en ocasiones distante de las intenciones de los reformadores.

El segundo capítulo presenta la estructura y metodología de la investigación, las variables, la tipología propuesta y el método utilizado. Para el desarrollo de la investigación se utilizaron principalmente la metodología cualitativa y el análisis

documental. En el trabajo empírico se efectuaron sesenta y tres entrevistas semi-estructuradas tanto en Bogotá como en Madrid, tanto a actores sociales y políticos como a expertos, realizadas entre los años 2011 y 2012.

En el tercer capítulo se examinará el contexto político institucional en cada ciudad, centrando la atención en tres elementos que lo constituyen: el sistema de partidos, el sistema de gobierno y el modelo de distribución territorial de poder en su interior (centralización/descentralización). A partir de la caracterización de esta variable en cada ciudad se busca determinar lo abierto o hermético que ha sido el contexto institucional frente a expresiones de participación ciudadana directa y al establecimiento de mecanismos participativos formales.

Por su parte, el capítulo IV inicia con un breve recorrido sobre la modernización en ambas ciudades. La alusión a la modernización se explica por la centralidad de este fenómeno en la explicación de la posterior creación de asociaciones y de los patrones de participación política (Deutsch, 1961; Putnam, 1993; Huntington, 1996). Los procesos de modernización, asociados a factores como la industrialización, urbanización, extensión de medios de comunicación masiva, cambio en los patrones de consumo, aumento de la renta per cápita, lleva aparejado un fenómeno denominado movilización social que supone pasar de redes primarias a redes más amplias de socialización, dinámica en la cual las asociaciones desempeñan un papel central en la integración del individuo en las sociedades urbanas (Deutsch, 1961). Por otra parte, la erosión de los patrones de autoridad tradicional da como resultado nuevas estructuras de legitimidad en donde la participación de amplios sectores sociales será central. En particular, en cada ciudad se observarán los procesos de urbanización que darán pautas para comprender la posterior formación de las asociaciones de vecinos que en ambas ciudades han sido centrales para en la relación con los gobiernos locales. Como se verá, las primigenias luchas para resolver problemas urbanos y de vivienda han determinado de cierta forma la relación entre las organizaciones sociales de las ciudades y los gobiernos municipales, creando patrones de participación que se han reflejado en el funcionamiento de los mecanismos institucionales de participación.

En el capítulo V se explorarán las causas de que la cuestión participativa haya sido incluida en la agenda de gobierno de cada ciudad, identificando las principales políticas de participación. En el caso de Madrid se observará la evolución desde las primeras normas de participación de 1980 si bien se revisarán con mayor detenimiento las medidas de participación adoptadas desde el 2004, con la llegada al gobierno de Alberto Ruiz Gallardón. En el caso de Bogotá, se observará el impacto de la entrada en vigencia de la nueva Constitución de 1991 que elevó como mandato la adopción de medidas y políticas de participación ciudadana en los procesos de gobierno de todos los niveles, pero en

particular del ámbito local. Se revisará especialmente la política de participación desde el año 2000 con la instauración de los Encuentros Ciudadanos.

Finalmente, el capítulo VI permite comprender en el marco de un mecanismo de participación en cada ciudad, Planes Especiales de Inversión (Madrid) y Consejos de Planeación Local (Bogotá), los patrones de participación que se han generado al interior de estos espacios y cuál ha sido la influencia del contexto político y social de cada ciudad. De igual forma contribuirá a contestar la pregunta de si en efecto los espacios de participación ciudadana creados por los respectivos gobiernos locales han favorecido la profundización de la democracia local.

En definitiva, la investigación doctoral se centra en cómo se construyen los patrones de participación, tanto formales como informales en cada ciudad. El diseño institucional y el margen de maniobra de la voluntad política así como las características de movilización y organización del tejido asociativo de las ciudades serán determinantes para su comprensión. Los hallazgos empíricos de este estudio demuestran que tales condiciones, sociales y políticas, pueden crear un *path dependence* al cual tienen que hacer frente los mecanismos institucionales de participación puestos en marcha en cada ciudad. De los estudios centrados en factores institucionales, principalmente instituciones formales del Estado para explicar la oferta participativa, a aquellos más orientados en la organización social y la presión para la instauración de los espacios participativos este estudio busca relacionar dos cuerpos de literatura, neoinstitucionalismo y capital social, para explicar la participación ciudadana local.

De igual forma, pretende aportar, a partir de los hallazgos empíricos, elementos teóricos que contribuyan a los estudios comparados sobre los mecanismos institucionales de participación ciudadana y la democracia local.

CAPITULO I. MARCO TEÓRICO

1.1. Introducción

En los últimos años se ha observado un fenómeno con interés desde la ciencia política, al igual que desde otras ciencias sociales. Progresivamente los gobiernos han venido incorporado en sus marcos normativos o en sus formas de gestión prácticas de participación directa de la ciudadanía en las distintas etapas de la política pública, con diferentes grados de incidencia. Dicha realidad emergente se ha hecho visible con mayor contundencia en el escenario de los gobiernos locales, siendo cada vez más las ciudades que ponen en marcha este tipo de mecanismos (Brugué y Gallego, 2001:45).

Estas experiencias de participación redefinen la forma en la que opera el modelo de democracia representativa al modificar la relación entre representantes (autoridades de gobierno, partidos políticos) quienes agregan intereses y toman decisiones, y los ciudadanos, quienes participan a través del voto en el proceso político. En el esquema representativo el diseño de la agenda es externo a los ciudadanos y éstos tienen un papel indirecto, de legitimización a través del voto y la conformación del gobierno (Máiz, 2006:17-19). Con estas nuevas prácticas los ciudadanos pueden expresar sus preferencias en mecanismos creados por los gobiernos, influyendo en el diseño de la agenda ya no de forma indirecta, a través del voto, sino de forma directa mediante su implicación en estas prácticas.

A la necesidad de fortalecer la legitimidad de los gobiernos y complementar los arreglos contemplados en el modelo de democracia representativa, se ha atribuido el surgimiento de estas prácticas participativas, a fin de, entre otros, mejorar la correspondencia entre las políticas públicas y las demandas de la ciudadanía. Siendo su principal objetivo profundizar la democracia (Fung y Wright, 2003).

Debido al carácter multidimensional del fenómeno participativo diversas tradiciones dentro de la ciencia política lo han abordado como objeto de estudio, enriqueciendo su comprensión y complejizando sus alcances. La participación ciudadana directa es estudiada desde la dimensión de la *polity*, fundamentalmente desde un punto de vista normativo, como contribución al modelo de democracia representativa (Pharr y Putnam, 2000). Por otra parte, y de manera más generalizada, se ha estudiado la participación, en particular los mecanismos de participación ciudadana local, como una herramienta que

fortalece la gestión administrativa y puede coadyuvar en el logro de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, es decir, también alude a la *policy* (Brugué y Gallego, 2001).

Esta doble dimensión de la participación tanto en la *polity* como en la *policy* evidencia su complejidad, y refleja el vínculo de estos dos ejes, en donde los hallazgos normativos han servido en buena parte de inspiración para la puesta en marcha de los procesos participativos, que sin embargo, han encontrado su propio curso en los contextos, políticos, institucionales, sociales, económicos, en donde se encuadran. Estas tres temáticas permitirán ubicar el asunto de la participación ciudadana teóricamente e identificar la relevancia del tema en la ciencia política actual.

Por otra parte se revisarán los principales aportes para la definición de la participación ciudadana local así como los factores que condicionan su desarrollo.

Por último se explorarán los principales aportes teóricos relativos a la contribución de las dos variables independientes: tejido asociativo y contexto político- institucional respecto a los procesos participativos llevados a cabo en los gobiernos locales.

1.2. La participación en la *polity*. Crisis de representación y nuevos modelos de democracia

Las democracias actuales se rigen bajo los preceptos del modelo representativo, el cual dispone de una serie de estructuras institucionales que permiten la elección de representantes por parte de los ciudadanos. Estos últimos cumplen un papel central en el sistema democrático al atribuir legitimidad a los procesos electorales, que tienen como fin conformar el gobierno, así como controlar la actividad de los dirigentes. Sin embargo la reducción del papel del ciudadano en su actuación en las elecciones competitivas regulares (Schumpeter, 1947) ha dado paso a un intenso debate acerca de las limitaciones del modelo representativo como esquema para agregar intereses y dar respuesta a las demandas cada vez más heterogéneas de la sociedad (Pateman, 1970; Barber, 1984; Fishkin, 1995; Macedo, 1999). Toda vez que desde la ciudadanía se ha advertido una creciente desconfianza hacia las instituciones de gobierno (Pharr y Putnam, 2000).

En el esquema democrático representativo es esencial la relación entre intereses y resultados y como tal debe responder a dos funciones básicas. En primer lugar, la posibilidad de que los ciudadanos puedan manifestar sus demandas hacia los gobiernos y que estos a su vez sean receptivos: es la relación entre señales y políticas (*responsiveness*). Segundo, que los gobiernos rindan cuentas a los electores de sus actuaciones, generando mecanismos de control hacia los representantes: es la relación entre resultados y sanciones (*accountability*) (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 1- 27). La síntesis entre intereses y resultados se hace básicamente, en este esquema, a través del voto. Sin

embargo, parece que la tarea de agregación de intereses por parte de los partidos políticos y autoridades de gobierno es cada vez más impracticable debido a la complejidad de las demandas sociales, en ese sentido los programas e ideologías de los partidos resultan insuficientes para abarcar la multitud de preferencias sociales.

Hoy por hoy se hace continuamente alusión a las transformaciones tanto del papel del Estado como de la sociedad, y a la denominada “crisis de la representación”. Estas cuestiones han generado un amplio debate en términos teóricos, en particular acerca de los modelos de democracia y de la pertinencia de modelos de democracia deliberativa o participativa que contribuyan a afrontar dicha crisis (Máiz, 2006). A su vez, la revisión de estos modelos no sólo ha cobrado vigencia en la teoría también en la práctica política. Buscar fórmulas para mejorar la representación, aumentar el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos o incluso, identificar cuál sería el papel idóneo de éstos en el proceso democrático se convierten en cuestiones a resolver desde el esquema representativo.

Desde la década de los ochenta los teóricos han venido señalando la preocupante percepción del ciudadano hacia la política que se traduce en una desconfianza creciente hacia los dispositivos de representación y su efectiva capacidad para representar los intereses de los ciudadanos. Este fenómeno ha sido identificado como crisis de representación: “(...) mientras el apoyo a la democracia como sistema se mantiene en niveles muy elevados, el grado de satisfacción con su funcionamiento y con los políticos es muy variable según el país; y, finalmente, se aprecia una crisis de confianza en las instituciones representativas” (Norris, 1999, Citado por Font, Blanco, Gomá y Jarque, 2001: 6).

Aunque la expresión de esta crisis en la práctica se refleja en varias dimensiones, los déficits del modelo representativo se traducen en básicamente en cuatro aspectos: i) altos niveles de abstención electoral ii) disminución de la pertenencia y militancia en partidos, iii) crisis de confianza en las instituciones, y, iv) distanciamiento de los partidos políticos (Benedicto, 2004: 225). A este respecto, Montero, Gunther y Torcal (1998) identifican tres dimensiones a tener en cuenta para caracterizar la crisis de representación, que deberán ser tratadas de manera diferenciada a fin de distinguir de manera certera si se trata de una crisis del modelo o una valoración negativa con los rendimientos del sistema, son: legitimidad democrática, descontento y desafección política.

Por legitimidad democrática estos autores entienden la valoración de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas consideradas como la forma de gobierno más adecuada, y si en efecto, a pesar de sus fallos resulta mejor que otros sistemas de gobierno. Si se tiene en cuenta los resultados de las encuestas acerca de este punto, las democracias occidentales han seguido contando, al menos hasta finales del siglo XX, con

un apoyo mayoritario a la democracia como mejor sistema de gobierno (Montero, Gunther y Torcal, 1998: 12-16). Por su parte, el descontento político hace referencia a las evaluaciones del rendimiento del sistema político y de las autoridades de gobierno por parte de los ciudadanos, que en definitiva remite a la eficacia del sistema, es decir, a los resultados de los procesos de gobierno. Por último la desafección política alude a las orientaciones actitudinales en donde los ciudadanos muestran desapego y/o cierto distanciamiento cognitivo, en diverso grado, hacia el sistema político. Son visiones o sentimientos que reflejan cierta apatía, desinterés hacia los asuntos políticos, teniendo consecuencias duraderas para la política democrática (Montero, Gunther y Torcal, 1998: 24-26). Según el análisis que realizan estos autores, al examinar estas tres dimensiones se puede afirmar que la crisis de representación no alude a la falta de legitimidad de la democracia como sistema de gobierno sino a la percepción que tienen los ciudadanos acerca de la debilidad de los mecanismos del sistema representativo para canalizar las demandas (inputs) y dar respuestas (outputs), cuestión que genera descontento político y desafección.

Por otra parte, es preciso desentrañar las transformaciones sociales que tienen injerencia directa en los cambios en el comportamiento político. En ese sentido, la creciente complejidad de la sociedad, reflejada en dispares intereses, un multiculturalismo creciente –donde en un mismo territorio comparten individuos con religiones, étnias e ideologías diversas-, el aumento de la denominada polis, debido al crecimiento demográfico, conduce a que los discursos político- ideológicos aglutinantes de los partidos políticos resulten insuficientes para representar todos los intereses sociales. En ese sentido, las transformaciones en la sociedad pueden observarse al menos en dos niveles: i) cambios socioeconómicos y, ii) cambios individuales en valores y habilidades (Inglehart, 1991). Siguiendo a Inglehart (1991), dentro de los cambios socioeconómicos se encuentran el desarrollo económico y tecnológico, incremento significativo de las tasas de alfabetización de la población, expansión de los medios de comunicación que ha favorecido el acceso a la información por parte del ciudadano medio. Las transformaciones individuales se pueden identificar tanto en términos de valores, énfasis en autorrealización y necesidades de pertenencia como en habilidades cognitivas, mayor información que brinda capacidad para comprender e interesarse por la política.

Dichas transformaciones comportan diversas consecuencias en el plano político, algunas de las cuales son: i) cambios en los issues políticos (preeminencia de asuntos relacionados a la calidad de vida); ii) menor peso de la clase social como variable explicativa de los conflictos sociales; iii) cambio en el apoyo a las instituciones (mayor lealtad supraestatal y local) y, iv) cambios en los tipos de participación política, disminución de la movilización dirigida por élites y partidos e irrupción de movimientos

sociales, que sin estar vinculados a los partidos, expresan posturas o intereses políticos, sociales o culturales de la sociedad o de minorías configurando nuevos actores sociales que acometen en la escena pública (Anduiza y Bosch, 2004: 47).

Los anteriores cambios han supuesto retos a la democracia en tanto que gran parte de los elementos del modelo representativo responden a las características de un Estado y sociedad que actualmente se encuentran en plena transformación y por ello, precisa de nuevos elementos que efectivamente puedan responder a la articulación entre intereses y resultados. Los aportes normativos realizados por nuevos modelos de democracia como la deliberativa y la participativa han sido a menudo incorporados en el diseño de mecanismos de participación directa a nivel local, en ese sentido a continuación se examinarán de forma sucinta sus principales postulados.

1.2.1. Modelos de democracia y participación ciudadana

Como se ha señalado, las transformaciones sociales y políticas han conducido a un debate sobre el replanteamiento del modelo representativo. Este contexto ha favorecido el surgimiento desde la teoría de nuevas propuestas normativas que pretenden reflexionar acerca del modelo actual de democracia y las contribuciones de modelos alternativos.

En ese orden, más que un cuestionamiento sobre la finalidad del modelo representativo lo que se observa es un llamamiento a la reformulación de sus procedimientos y su redefinición como esquema de gobierno. En particular, variantes de la democracia participativa o la deliberativa, se consideran como alternativas para complementar el modelo representativo (Pateman, 1970; Barber 1984; Fishkin, 1995) de tal suerte que sea posible fortalecer la legitimidad del sistema, ya no sólo basado en lo procedimental (elecciones) sino en la integración del ciudadano en la vida pública.

Algunas variantes contemporáneas de la democracia han explorado la posibilidad de integrar a los ciudadanos de forma más activa en los procesos de gobierno, superando su papel de elector, reconociendo que el voto es un instrumento insuficiente en la expresión de preferencias.

En el modelo democrático participativo, formulados entre otros por Benjamin Barber (1984) se afirma que la democracia es el gobierno del pueblo, es autogobierno, y como tal no precisa de instituciones que filtren las preferencias que supone la agregación de las mismas, en ese orden, la soberanía popular no puede ser delegada, “los ciudadanos tienen preferencias, intereses e identidades previos y prepolíticos (...) aquellos deben ser escrupulosamente respetados (...) el objetivo es eliminar filtros y barreras y, notoriamente los mecanismos e instituciones de representación política que provocan la deturpación

sistemática de las preferencias” (Máiz, 2006: 25). El autogobierno se hace efectivo a través de instituciones investidas para facilitar la participación cívica en el diseño de agendas, en la deliberación y en suma, en el proceso de políticas. Incrementar el interés de los ciudadanos por la “cosa pública”, intensificar el sentido de la eficacia política y fomentar la formación de una ciudadanía activa y cívica son sus postulados. Los mismos que han servido de inspiración a muchos de los mecanismos de participación ciudadana puestos en marcha en el nivel local.

Por su parte, el esquema de democracia deliberativa surge en contraposición a la lógica de las mayorías presente tanto en la democracia representativa como en la participativa. Aduce que las preferencias de los ciudadanos no son estáticas e inamovibles, por el contrario es preciso crear un marco institucional adecuado que permita modular los intereses, que insten al reconocimiento mutuo y donde los ciudadanos logren formular razones que vayan más allá de su propio autointerés, en el cual la reciprocidad es el valor principal. El objetivo último es recuperar la noción de voluntad popular, esa que se crea a partir de una argumentación pública de los juicios de los ciudadanos (Macedo, 1999:3). Así, la democracia deliberativa revela una propuesta novedosa, las preferencias no son exógenas al proceso político, es decir, los individuos no vienen con intereses fijos formados con anterioridad con el fin de que los partidos políticos los contemplen en sus programas. Los ciudadanos bajo un entorno institucional favorable pueden transformar sus intereses y la votación puede estar precedida por un debate público en el que se afinen las preferencias (Máiz, 2006: 31-35).

Tanto el modelo participativo como el deliberativo parten del supuesto que para hacer posible la intervención de la sociedad en la esfera pública es preciso contar con ciudadanos, ya no meros votantes, que tengan un interés activo en la vida pública, que se identifiquen con su comunidad y por lo tanto, puedan formular preferencias con una visión de interés general. Como consecuencia, es preciso construir espacios institucionales que fomenten el ejercicio de la ciudadanía en este sentido. La participación ciudadana directa en el proceso político fomenta el desarrollo de hábitos que resultan esenciales para la formación de la autonomía individual y de ciudadanos cívicos (juicio crítico, conformación de opinión pública, capacidad de argumentación, entre otros), y permite la estructuración de una razón colectiva donde sujetos privados discuten cuestiones de interés común, transformando en públicas cuestiones particulares.

Como se verá más adelante buena parte de los mecanismos de participación se han inspirado en algún grado en los postulados de estos dos modelos normativos. En este sentido, los planteamientos anteriormente presentados, contribuyen a ubicar teóricamente la discusión acerca de la participación ciudadana y hacer una lectura de la

naturaleza y fines de tales experiencias participativas que cada vez tienen mayor auge en las democracias occidentales.

Dada la dificultad de poner en práctica dichos modelos normativos en el nivel macro o meso de gobierno (entiéndase central o regional), ha sido en el espacio local donde ha encontrado la posibilidad de ser aplicado. Las potencialidades que entraña el debate conjunto de temas de interés general, el implicar a la ciudadanía en los procesos de gobierno, el exhortar una actitud política activa por parte de los ciudadanos ha llevado a que los gobiernos locales establezcan ejercicios de participación, muchos de ellos de corte deliberativo que, por un lado, desarrollen habilidades cívicas y por el otro, brinden mayor legitimidad a los procesos de gobierno.

1.3. Participación en la *policy*. Implicación del ciudadano en el proceso de políticas públicas

En la práctica política y en el proceso de políticas públicas, *policy*, la participación ha sido integrada en una cuestión más amplia acerca de la modernización de la administración pública y la atribución de mayor eficacia y eficiencia a la gestión gubernamental. Desde los años setenta la administración pública empezó a experimentar una fuerte transformación orientada hacia tres ejes básicos: economía, eficacia y eficiencia. La idea de otorgar eficiencia y eficacia a la gestión a partir de la adopción de métodos del sector privado, racionalizando el gasto y brindando mayores sistemas de control y transparencia a la gestión pública es lo que ha sido denominado Nueva Gestión Pública (Pollit y Bouckaert 2000). Este nuevo esquema apela a, entre otros, la descentralización de la administración, la transparencia de la gestión, el fomento de la competencia público-privada, y a la implementación de prácticas de participación ciudadana. El ciudadano adquiere un papel central en este modelo al ser el encargado de revelar demandas, que a su vez serán procesadas por la administración, al tiempo que ésta dispone de instrumentos que facilitan el control de la ciudadanía sobre la gestión pública (cartas de servicios, encuestas ciudadanas, hojas de reclamación), aumentando la transparencia y el control sobre la administración. Los elementos anteriores remiten al logro de los tres ejes: eficacia, eficiencia y economía.

Otro plano de la transformación de la administración pública ha emplazado como protagonista al nivel local. En efecto, las reformas administrativas que han tenido lugar en varios países tanto de Europa como de América¹, han contemplado el efectuar procesos

¹ En Europa (Alemania, España, Gran Bretaña, Italia, entre otros) las reformas estuvieron orientadas a atribuir mayores competencias a los gobiernos locales potenciando el rol del ejecutivo, buscando con

progresivos de descentralización² y se han centrado en designar un nuevo papel a la administración local en cuyo espacio subsiste la relación más estrecha entre gobernantes y gobernados y entre la administración y el ciudadano. Ese doble carácter de eslabón más cercano político y administrativo del Estado con el ciudadano ha implicado que las reformas administrativas llevadas a cabo, buena parte como resultado de la Nueva Gestión Pública, se hayan orientado a fortalecer el papel político y de gestión administrativa del gobierno local.

La *gobernanza* emerge en este contexto como una pieza clave para comprender las interacciones y relaciones que tienen lugar, en este caso, en el escenario local entre las instituciones políticas y la ciudadanía. El concepto de gobernanza parte del supuesto de que el Estado ya no tiene el monopolio de la acción de gobierno y que ésta es el resultado de la interacción de una red de actores que se articulan alrededor del proceso de políticas públicas (Pierre y Peters, 2001). El *policy networks* o red de políticas permiten describir la estructura de las relaciones existentes en una determinada área de política en la que interactúan actores políticos, sociales y económicos, no necesariamente con igual capacidad de posicionar sus intereses, cuya combinación e intercambio, así como conflicto da como resultado decisiones de políticas públicas (Rhodes, 1996).

En el escenario local la gobernanza estaría compuesta por actores políticos (alcaldes, concejales, técnicos, funcionarios, entre otros), económicos (gremios) y sociales (asociaciones y ciudadanos) que actuarían como miembros de la red. En este marco, los mecanismos de participación ciudadana pueden ser concebidos como un espacio de interacción formalizada de una red de actores locales, en donde se promovería un diálogo entre actores políticos y sociales, particularmente, para influir en el proceso de políticas públicas locales.

En definitiva, la participación ciudadana directa se enmarca en el interés por fortalecer los gobiernos y las instituciones democráticas así como mejorar la relación

dichos cambios estrechar la relación con la ciudadanía y favorecer la rendición de cuenta o *accountability* (Tomàs, 2002). En América las reformas, especialmente en América Latina, se centraron en profundizar procesos de descentralización, que en algunos casos privilegiaron a los niveles intermedios de gobierno y en otros, las reformas fueron eminentemente municipalistas (Burki, Perry, Dillinger, 1990).

² Los procesos de descentralización adelantados en América Latina han sido impulsados por distintas razones. En ciertos casos, dichos procesos se han llevado guiados por criterios ligados a la propia “disminución” del Estado, en otros corresponden a criterios de déficit fiscal y por último han sido guiados por la necesidad de ampliar los procesos democráticos. A pesar de la falta de uniformidad de dicho proceso en la región, es plausible hallar elementos comunes. En primer lugar, se puede señalar que la mayoría de las reformas fueron adelantadas por el gobierno central, y que fue éste quien dio iniciativa al proceso; un segundo elemento es el carácter municipalista de la mayoría de las reformas; una última cuestión refiere a la numerosa cantidad de funciones que se han asignado desde la administración central a los entes municipales (Velásquez, 1997).

entre la administración y la ciudadanía (Subirats, 2001) buscando dotar de mayor legitimidad a los procesos políticos³. El estudio de alternativas para mejorar la correspondencia entre las políticas y las necesidades de las comunidades, ha conducido a una reevaluación del papel del ciudadano en los procesos de gobierno. La participación ciudadana local se ha erigido en este escenario en una opción viable para aumentar la legitimidad y concordancia entre las políticas y las demandas, mejorando la eficacia gubernamental. Si bien aún resta determinar los efectos y consecuencias de los ejercicios participativos en términos de fortalecimiento de la democracia, cada vez son más las ciudades que ponen en marcha este tipo de mecanismos (Brugué y Gallego, 2001: 45).

1.4. Hacia una definición de la participación ciudadana local ¿de qué estamos hablando?

En la actualidad y desde hace dos décadas, es posible identificar en diversos lugares del mundo experiencias de participación ciudadana particularmente del ámbito local que buscan incorporar a las instituciones y mecanismos representativos la opinión de los ciudadanos. El gobierno local ha sido el elegido por ser éste el más cercano al ciudadano y en el que se permite identificar con mayor facilidad los procesos decisionales. Las fórmulas y los mecanismos utilizados varían de acuerdo al lugar y al contexto, algunos se centran en la intervención del ciudadano en la fase de identificación de problemas, formación de agenda y deliberación, otorgándoles un papel consultivo. Otros se basan en la inclusión de la ciudadanía en la formulación de políticas y la decisión en la adopción. Por último, encontramos aquellos que asienten la participación ciudadana en la etapa de gestión, estas dos últimas, otorgando un rol más decisional.

Independientemente del mecanismo utilizado, lo cierto es que es posible afirmar que se está frente ante un incremento significativo de las políticas de participación a nivel

³ A la participación se le imputan al menos tres aspectos que lo convierten en una alternativa atractiva para superar ciertas limitaciones en el gobierno local: i) la representatividad, ii) la legitimidad y iii) resultados (Font, Blanco et. al, 2001:12). Respecto al primer punto, dado que el modelo representativo resulta insuficiente para expresar todas las demandas e intereses de la sociedad, contar con el criterio y la opinión del ciudadano puede permitir hacer políticas más eficaces, potenciando los gobiernos electorales. Con referencia a la legitimidad se subraya que en la medida en que los ciudadanos intervengan en las decisiones públicas éstas estarán investidas de mayor legitimidad, esto sin embargo estará mediado por el número de participantes, la información de que dispongan que les permita hacer propuestas viables y la “neutralidad” de los mismos, en el sentido de que no operen en función de intereses de los gobernantes o tengan una relación clientelar con éstos. El último beneficio asociado a la participación es el compuesto por los resultados. Se señala que la eficacia de la gestión está relacionada con políticas que integran mecanismos de participación ciudadanía al ser diseñadas para satisfacer demandas sociales específicas, asimismo pueden llegar a ser más eficientes (Subirats, 2001:39) complementando las visiones técnicas que tienen los gobiernos de los problemas sociales.

local (PNUD, 2004; Font, 2001; McGee et al, 2003). De igual forma, en numerosos países existen marcos legislativos favorables⁴ para emprender procesos de participación ciudadana. Ejemplos muy conocidos en Latinoamérica son los procesos de participación popular de Bolivia, los presupuestos participativos en Porto Alegre (Brasil) y Villa El Salvador (Perú). En Europa y Norteamérica los círculos de estudio (en E.E.U.U y Gran Bretaña –choices for Bristol-), los jurados ciudadanos (Gran Bretaña), las encuestas deliberativas, agendas locales-21, planificación estratégica local (especialmente en municipios de Cataluña)⁵, o los presupuestos participativos también aplicados en muchos países europeos, ponen de manifiesto el interés suscitado en los gobiernos locales de cara a poner en marcha prácticas de participación directa de la ciudadanía en los procesos de gobierno local.

Esta emergente realidad participativa que se ha hecho visible con mayor contundencia en el escenario local ha tenido, sin embargo, expresiones heterogéneas, lo que ha supuesto una seria dificultad para acuñar un concepto comprensivo que resulte funcional para definirlo. A la compleja y desigual realidad de prácticas participativas se le suma la amplitud del concepto de participación y el riesgo de ambigüedad del mismo. Por lo anterior conviene indagar y responder ¿qué es la participación ciudadana local?

Como ya lo observara Avritzer (2010: 9-19), en buena parte de la literatura sobre participación ciudadana los principales trabajos no coinciden en la definición del concepto, sin prestar demasiada atención a la diferencia entre participación e instituciones participativas. En efecto, es frecuente encontrar en trabajos académicos sobre este tema que el término participación ciudadana pareciera hacer referencia tanto a los mecanismos de participación institucionalizados por los gobiernos como a la intención y las acciones de los ciudadanos destinadas a incidir en los procesos de gobierno. Términos tales como prácticas, experiencias, mecanismos, instrumentos participativos son usados indistintamente sin reparar en las características diferenciadoras entre uno y otro.

⁴ En el informe de McGee et. al (2003) sobre los marcos legales de diferentes países que buscan fomentar la participación de los ciudadanos en los procesos de gobierno local, se analizaron reglamentos participativos de casi todas las regiones del mundo (Latinoamérica, Sur de Asia, Sureste de Asia, Este de África y Europa) lo que revela la gran difusión de este tipo de prácticas a nivel mundial.

⁵ Los círculos de estudio, los jurados ciudadanos y las encuestas deliberativas, son mecanismos de participación de base personal, en donde intervienen ciudadanos del común. Se busca poner en discusión diversos temas de la agenda pública local, brindando información clave, el tiempo suficiente y un espacio adecuado para permitir una deliberación de la temática presentada, para que el ciudadano aporte su perspectiva y sentido común. Las agendas locales 21 se inscriben en procesos de planificación y desarrollo a partir de la sostenibilidad ambiental. Por su parte, la planificación estratégica local, pretende integrar diversos actores relevantes en la identificación de problemas y, en algunos casos, toma de decisiones, con la idea de conseguir unos objetivos en un plazo determinado. (Véase Font y Gomá, 2001:61-91).

Haciendo un repaso por los autores más reconocidos de este tema se puede observar la falta de consenso alrededor del mismo y de sus implicaciones. Así para Font et al, la participación ciudadana “es la actividad que pretende que la ciudadanía influya en el debate o en la toma de decisiones sobre temas locales” (2011:15), procesos que cuentan con algún tipo de reconocimiento del gobierno local aunque no fuera éste quien impulsara y organizara la iniciativa. Para Fung y Wright participación ciudadana alude al “compromiso y capacidades que la gente común y corriente tiene para tomar decisiones sensatas a través de deliberaciones razonables” (2003:23). Para Abers es el incremento del control de los ciudadanos sobre el Estado y la ampliación de la capacidad de la gente común para comprender y decidir sobre los asuntos que afectan su vida (2000:5).

En ese orden, la acción participativa se materializa de diferentes maneras existiendo dos formas a través de las cuales se busca influir en el proceso político, independientemente del voto: mediante dispositivos institucionales creados por los gobiernos con este objeto así como por canales no institucionales que pueden suponer una amplia gama de acciones que van desde el contacto directo con funcionarios o autoridades políticas, manifestación, protesta, presión a través de medios de comunicación entre otros que buscan tener algún tipo de injerencia en las decisiones acerca de temas locales.

La literatura respecto a la participación política resulta útil para la definición del objeto de estudio de esta investigación. El análisis de la participación política es un tema consustancial a la democracia, por ello, no pocos teóricos lo han abordado a fin de definirla, caracterizar sus prácticas y los comportamientos de los individuos en relación a ésta (Milbrath, 1965; Verba y Nie, 1972; Verba, Schlozman y Brady, 1995). Para Dahl (1971), uno de los requisitos para la existencia de las poliarquías consiste en que los ciudadanos tengan la oportunidad de formular sus preferencias, manifestarlas y recibir igual trato por parte del gobierno en la ponderación de éstas. En definitiva que tengan derecho a participar tanto en las elecciones como en los procesos de gobierno. Por su parte, el estudio de Verba y Nie (1972) contribuyó a dilucidar tanto la noción como las expresiones de la participación política. Para estos autores, dicha participación es entendida como aquellas actividades de ciudadanos dirigidas a influenciar, directa o indirectamente, la selección de las autoridades de gobierno o las acciones que éstos lleven a cabo (1972: 2). Verba, Schlozman y Brady (1995) sugieren una noción similar en donde esta participación alude a la intención de influir en la acción de gobierno, tanto interviniendo directamente en los procesos de política pública o indirectamente, a través de la selección de las autoridades encargadas del diseño de tales políticas (1995: 38).

Estas definiciones tienen en común la acepción de la participación política como un fenómeno bidimensional. Por una parte, es aquella que refiere a la actuación de los ciudadanos en la elección de representantes, participación política electoral, y por otra, alude a la intención de influir en las decisiones que toman estos representantes en el período de gobierno. Esta última dimensión de la participación es la más cercana al objeto de estudio, sin embargo la participación ciudadana a la que se hace referencia en la presente investigación no trata de las múltiples actitudes y prácticas de los ciudadanos en el proceso democrático que pretenden injerir sobre las decisiones de gobierno, sino sobre los comportamientos y prácticas de los ciudadanos que se suscitan en torno a los mecanismos formales creados por los gobiernos para vehicular la influencia ciudadana.

Así, la participación ciudadana que se estudiará en esta investigación será aquella que alude a las acciones y prácticas mediante las cuales los ciudadanos buscan influir en las acciones de gobierno, en el marco de mecanismos institucionalizados para tal fin.

Por lo tanto se excluirán los actos o actividades que buscan incidir directamente o indirectamente en las decisiones de gobierno, a fin de influir en la agenda local, que se generen al margen de los espacios que han sido institucionalizados con este objeto, sin perjuicio de que en el desarrollo de la investigación estas acciones sean contempladas para enriquecer el análisis.

Por otra parte, ¿por qué el nivel local ha sido el escenario privilegiado para llevar a cabo tales prácticas? La literatura al respecto ha demostrado que gran parte de este tipo de experiencias de participación ciudadana han tenido lugar en el nivel local de gobierno, así pues la escala parece ser sustancial para hacer posible estas fórmulas en las cuales el ciudadano tiene un papel central. Dahl y Tufte (1973) apuntan a ello, al señalar la estrecha relación entre democracia y escala, en donde a menor escala, los gobiernos pueden proveer mayores oportunidades a los ciudadanos de participar efectivamente en las decisiones, lo que a su vez genera en éste la percepción de un gobierno más cercano (1973:13). Considerando la cercanía con la ciudadanía los gobiernos locales parecen el nivel idóneo para llevar a cabo tales fórmulas.

Una de las preguntas iniciales de esta investigación hace referencia a los efectos de los mecanismos de participación en la democracia local y más específicamente, si dichos mecanismos dan lugar a una participación plural, autónoma, informada y de corte deliberativo. En ese caso, la variable dependiente remite a la naturaleza de la participación que tiene lugar en el marco de estos mecanismos, lo que lleva a preguntarse ¿De qué tipo de participación se trata? ¿Es una participación plural, autónoma y con capacidad de influencia en la acción pública? o por el contrario, ¿se trata de una

participación sesgada y sin una real incidencia en la agenda? ¿Cuáles son los modos de acción en los que se concreta la participación?

Para responder a estas preguntas es preciso remitirse a las dos dimensiones de los mecanismos de participación ciudadana, que contribuirán a definir el tipo de participación que tiene lugar en el mismo. Los resultados (*outputs*) y los rendimientos (*outcomes*) deberán ser considerados para determinar cómo las variables independientes influyen en las acciones y prácticas desplegadas en el desarrollo de los mecanismos participativos.

La literatura sobre la participación se ha concentrado principalmente en evaluar los mecanismos participativos en función de sus resultados (*outputs*), soslayando su impacto en el comportamiento de los ciudadanos relativo a la participación, el manejo del conflicto y el disenso al interior de dichos mecanismos así como en la relación entre gobernantes y gobernados (*outcomes*). Los *outputs* tienen que ver con los resultados, es decir, con logros alcanzados en función de los objetivos atribuidos a los mecanismos, puede denominarse eficacia participativa. Los *outcomes*, por su parte aluden al impacto de estos mecanismos, en este caso, en términos de su aporte a la democracia local (Avtizer, 2010). Para ello el planteamiento de Dahl puede ser útil, así, para que la participación se acerque al ideal democrático, este autor señala que los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidad para: i) formular sus preferencias; ii) manifestar dichas preferencias ante el gobierno, individual y colectivamente; y, iii) recibir por parte del gobierno igualdad de trato, sin discriminación por el contenido u origen de tales preferencias (1971: 14).

Respecto a este punto Font *et al.* (2011:94-105) hacen una contribución importante de cara a la evaluación de los *outcomes* de los procesos participativos, lo que los autores denominan la medición de la calidad de tales prácticas, que serán útiles para evaluar su aporte a la democracia local. Señalan que tres son los criterios principales para medir su calidad: la inclusividad, las oportunidades de deliberación y la efectiva influencia (Font *et al.*, 2011:94).

La inclusividad está vinculada a quiénes participan y si existe pluralidad en los actores sociales participativos. En ese sentido, se busca examinar si en efecto, los actores sociales tienen igualdad de oportunidad para formular sus preferencias, manifestarlas y recibir igualdad de trato (Anduiza y De Maya, 2005). Además del criterio cuantitativo, que alude al número de participantes, Font *et al.* (2011:95) sugieren tener en cuenta el criterio cualitativo que hace referencia a la inclusión de todos aquellos participantes que pudieran considerarse claves en el tema que se discute. En este punto es importante si el método de selección de los participantes es abierto a quien desee involucrarse o por el contrario, el proceso está mediado por invitaciones específicas a determinados actores sociales.

Los anteriores criterios ayudarán a determinar la diferencia de una participación plural de aquella que no la es. Por otra parte, algunos de los mecanismos de participación, como los analizados en este estudio, consideran el componente deliberativo como central al promover el intercambio de juicios razonados entre los participantes, quienes en condiciones de igualdad, exponen sus argumentos a los demás dando la posibilidad de que la fuerza del mejor argumento sea el vencedor, lo que en definitiva, permite alcanzar el interés general superpuesto al interés individual.

Las oportunidades de deliberación apuntan a que el diseño institucional participativo garantice horizontalidad, autonomía de los actores sociales en sus juicios, la comprensión de los temas sobre los que se discuten, se inste al debate y, finalmente, contemple el establecimiento de reglas para la toma de decisiones sobre la base del intercambio razonado. Este es uno de los criterios que más se consideran en la evaluación de los procesos participativos (Fung y Wright, 2003; Avritzer, 2010). Dada la complejidad de los temas que usualmente se tratan en los espacios participativos es esencial proveer de información veraz y comprensible a quienes participan, de cara a facilitar su realización de aportes en los escenarios de deliberación o de lo contrario se podrían reproducir patrones de sesgos participativos hacia sectores con mayor nivel educativo (Abers, 2000).

Por último, la influencia de las propuestas presentadas en el marco de los mecanismos de participación instaurados y la incorporación en la agenda de gobierno es por claramente el tema central de los escenarios de participación (Parés, 2009). Es decir, que además de que el gobierno invite a los ciudadanos a expresar sus preferencias respecto a un tema en particular o una política resulta sustancial que el gobierno tenga en cuenta de alguna manera lo formulado por los ciudadanos en el seno de los ejercicios de participación.

Este tipo ideal de participación autónoma, pluralista y deliberativa, se contrapone a la forma menos virtuosa de participación: el clientelismo. En efecto, el clientelismo supone un intercambio asimétrico entre autoridades electas y sus partidarios a fin de distribuir selectivamente recursos públicos entre el cliente (ciudadano) cuya contraprestación se basa, generalmente, en apoyo electoral. Las condiciones del intercambio son pactadas por los actores, al margen de las normas institucionales formales del sistema político (Martz, 1997; García, 2003).

Estos criterios permitirán identificar el tipo de participación y los modos de acción en los que se concreta la participación en el marco de los mecanismos participativos estudiados.

1.4.1. Tipología participativa

Las fórmulas de participación varían de acuerdo al lugar, al contexto y a la interpretación que se haga del concepto de participación. La escala propuesta por Arnstein (1969) es central para diferenciar los mecanismos de participación creados por los gobiernos de acuerdo a su real poder de influencia en la agenda pública y las decisiones políticas. Según este autor hay tres niveles de la participación, compuestos por subniveles y que se diferencian entre sí por su capacidad real de influencia.

El peldaño más alto se caracteriza por un control ciudadano sobre las decisiones, mientras que en la parte más baja se ubica la manipulación en la cual el ciudadano no tiene ninguna incidencia sobre el proceso decisorio, aun cuando forme parte de procesos participativos impulsados por los gobiernos. En ese sentido el principal aporte de Arnstein es afirmar que la sola instauración de mecanismos para canalizar las opiniones directas de los ciudadanos no suponen en ninguna medida que las preferencias allí formuladas tengan alguna incidencia en el proceso decisorio por el contrario puede llegar a mantener intacto el poder decisorio de los gobiernos⁶.

La parte más baja de la escala, calificada como no participación, tiene dos variantes: la “terapia” y la manipulación. Ambas se caracterizan por haber sido ideadas para sustituir la participación genuina y autónoma, aunque su objetivo no es permitir a las personas intervenir busca lo que el autor llama “educar” o “curar”, es decir, transformar los intereses de los actores sociales para que se encuadren con los de los actores políticos. Refiere a la instrumentalización de la movilización ciudadana por parte de los poderes políticos.

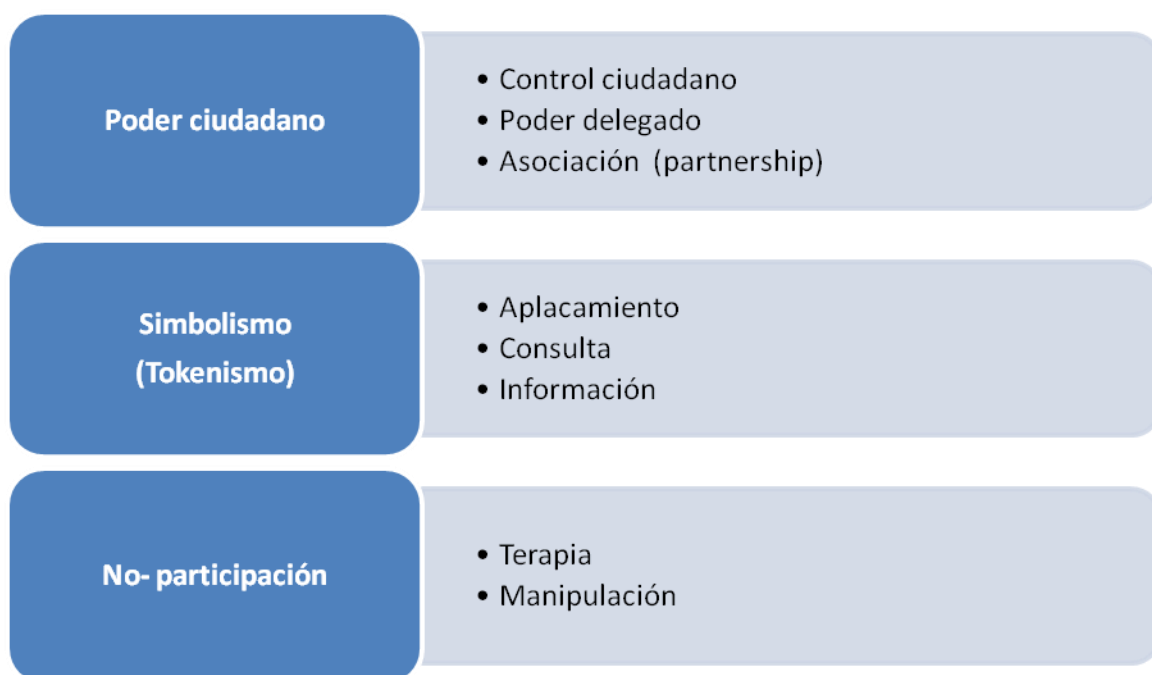
En el nivel intermedio se encuentran la consulta, la información y el aplacamiento (*placation*). En éstas los ciudadanos pueden escuchar y ser escuchados pero es el gobierno el que toma la decisión última, considerando discrecionalmente las demandas ciudadanas. En este marco, los ciudadanos tienen un poder débil para asegurar que sus opiniones sean tenidas en cuenta por el gobierno. Se trata de una intervención más bien simbólica en la cual se concede un espacio de expresión sin que se garantice que las opiniones tengan una real incidencia en los asuntos que se tratan.

⁶ Arnstein afirmaba: “There is a critical difference between going through the empty ritual of participation and having the real power needed to affect the outcome of the process (...) that participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the powerholders to claim that all sides were considered, but makes it possible for only some of those sides to benefit. It maintains the status quo” (1969:217).

El control ciudadano, la delegación, el *partnership* forman parte del nivel más alto de la escala, denominado empoderamiento ciudadano. En el *partnership* se permite a los ciudadanos negociar y tener un intercambio con las arenas de decisión. Por su parte en la delegación los ciudadanos tienen un poder importante en el *decision-making* mientras que en el control ciudadano se tiene un poder total en el proceso decisorio.

La tipología de Arnstein se compone de ocho niveles de participación como se aprecia en la siguiente tabla:

Gráfico 1.1. Escalera de Arnstein



Fuente: Arnstein (1969)

Al tratarse de tipos ideales, esta escala representa una simplificación de la realidad, sin embargo resulta útil para diferenciar las heterogéneas experiencias de participación en función de la real incidencia de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. La anterior propuesta se ha sintetizado en cuatro niveles de participación: la información, la consulta, la co- decisión y la gestión.

Por otra parte, los mecanismos difieren en cuanto al tipo de actor al que están dirigidos, se pueden orientar a las comunidades organizadas, asociaciones o grupos cívicos, otros pretenden integrar a ciudadanos en general, mientras que otros apuestan por alternativas mixtas. Lo anterior dependerá del perfil de la comunidad al que va

dirigido, de la densidad del tejido asociativo, de la tradición y fortaleza de las organizaciones sociales así como de la relación convencional entre administración y ciudadano, y en últimas, del interés de cesión de poder por parte de los actores políticos.

De igual forma el tipo de política que se pretende abordar condicionará el tipo de mecanismo que se cree, diferenciando entre política sectorial, temática o territorial, (Font y Gomá, 2001:62). Lo anterior nos lleva a identificar un amplio abanico de posibilidades de participación a nivel local, que cambian en atención al tipo de políticas que se buscan tratar, el tipo de actores que se busque integrar al proceso y los niveles de participación que se asignen. La tipificación anteriormente descrita puede verse en la siguiente tabla.

Tabla 1.2. Tipología de mecanismos de participación

| Base | Individual | Asociativa | Mixta |
|------------------------------|---|--|---|
| Niveles de Participación | | | |
| Información | | | |
| Consulta | Encuestas deliberativas Audiencias públicas Jurados ciudadanos Fóruns temáticos Círculos de estudio | Consejos consultivos sectoriales Grupos temáticos | Plan estratégico Participación temática: AL 21 Comités de vecinos |
| Co- decisión | Consulta popular Referéndum Jurados ciudadanos | Consejos territoriales mixtos | Ejercicios de visión de la comunidad |
| Gestión/Participación | Gestión por voluntariado de servicios y programas | Gestión asociativa de servicios y programas | Presupuestos participativos |

Fuente: Elaboración propia en base a Arnstein, 1969; Gomá R. y Font, J, 2001

Los mecanismos estudiados en las ciudades de Madrid y Bogotá, se podrían ubicar según la tipología anterior en el nivel de participación de aplacamiento o codecisión, considerando que tanto los Consejos de Planeación Local como los Planes de Inversión Local, permiten a los ciudadanos asesorar y dar directrices sobre las decisiones que posteriormente tomarán las autoridades políticas. En ambos casos la formulación de la política contempla un papel muy activo y central de la ciudadanía pero las decisiones están en la esfera de gobierno. Como se irá desarrollando en el estudio de los casos, al igual que Arnstein señala en el nivel de aplacamiento, los derechos y responsabilidades de los distintos actores no están del todo bien definidos y son ambiguos generando conflictos durante el proceso.

1.5. Factores explicativos y condicionantes de la participación ciudadana local

Conforme han aumentado las experiencias participativas han ido creciendo los intentos por examinar dichos procesos, buscando responder preguntas tales como ¿por qué unos gobiernos deciden llevar a cabo dichas prácticas participativas y otros no? (Font y Blanco, 2005; Vetter, 2009; Colino y Del Pino, 2003); ¿cómo medir su calidad? (Anduiza y De Maya, 2005, Font et al, 2011); y, ¿cuáles son los contextos y motivaciones para la implantación de procesos participativos? (Avritzer, 2010; Fung and Wright 2003). Para dar respuesta a estas preguntas, en buena parte de la literatura es posible encontrar estudios de caso que permiten conocer más a fondo los contextos y procesos que acompañaron las experiencias participativas. Uno de los reclamos hechos a este enfoque, es que buena parte de los estudios están orientados a examinar experiencias que de algún modo u otro han resultado exitosas, lo que conlleva a tener una visión parcial de la realidad participativa y dejar de lado, iniciativas más modestas y con alcances más limitados, que son la mayoría (Font y Galais, 2011).

A la cuestión de por qué unos gobiernos deciden poner en marcha procesos e instituciones participativas y otros no, las investigaciones empíricas han arrojado respuestas diversas. Algunos autores han vinculado estas iniciativas a tres aspectos (Font y Blanco, 2005): i) rasgos ideológicos de los partidos o las personas que lideran estos procesos; ii) características estructurales de los lugares en donde se llevan a cabo (tamaño del municipio, desarrollo económico, diversidad social); y, iii) motivaciones estratégicas de los impulsores. Con referencia al primer punto señalan que los partidos más a la izquierda del espectro ideológico apuestan a la participación ciudadana como un gran desafío para la democracia local. A este respecto, otros autores (Colino y Del Pino, 2006) han demostrado que más que la iniciativa sobre la puesta en marcha de procesos de participación, el factor ideológico entre izquierda y derecha puede estar relacionado con el énfasis dado a los mecanismos, así mientras la derecha apunta por instrumentos de corte más “consumerista”, la izquierda apoya procesos con una lógica más deliberativa. Este punto será central para comprender el énfasis dado a los mecanismos de participación instaurados en cada ciudad estudiada en la presente investigación.

Las motivaciones estratégicas sobre quienes los impulsan es otro de los elementos claves para comprender su puesta en marcha. Dado que la oferta de oportunidades de participación implica un proceso de cesión parcial o redistribución de poder al instaurar canales de influencia sobre el proceso de gobierno, las autoridades políticas considerarán información clave acerca de los recursos e intereses de las asociaciones locales, así como

su nivel de influencia y de confianza⁷ para a partir de allí trabajar con aquellas que resultan estratégicas. Es lo que se ha denominado sesgo participativo, en donde se beneficiará a determinados grupos frente a otros. Lo anterior supone que “el gobierno municipal procederá a institucionalizar la oferta, a incorporarla como una política pública en su proyecto de gobierno, siempre y cuando existan actores corporativos que cumpliendo tales condiciones garanticen la consecución simultánea de democratización y victoria electoral” (Navarro, 2001:98). Como consecuencia, los dirigentes locales solamente abrirán espacios de participación en la medida en que aseguren una cierta coordinación entre los intereses de los actores participantes y los de su agenda de gobierno. Si bien este punto no necesariamente es extrapolable a la generalidad de los mecanismos puestos en marcha por los gobiernos, subraya un punto que es central y es que los ejercicios de participación directa suponen una cierta cesión de poder a la ciudadanía por parte de autoridades que están investidas de legitimidad derivada de los procesos electorales. Este punto sobre la discrecionalidad o no de las autoridades para iniciar estos procesos será retomado cuando se analicen los casos de Bogotá y Madrid.

En la misma línea de lo planteado por Navarro sobre que los espacios de participación se instauran en tanto garantizan cierta coordinación de intereses entre las autoridades y los actores sociales, lleva a preguntarse ¿Qué sucede cuando dicha coordinación no tiene lugar y, por el contrario, se suscita la confrontación? ¿Cómo se canaliza el conflicto? Cuando existen mecanismos formalmente creados, reglamentados por una normativa, como en los casos de Bogotá y Madrid, y al interior de estos se genera conflicto, ¿Cómo se encauza? La forma en la que se manejen los conflictos al interior de los espacios de participación permite observar la contribución de éstos a la democracia local. En tanto que si la confrontación se aborda a través de mecanismos de deliberación y consenso o si, por el contrario, la única vía para los actores sociales en caso de desacuerdo es la salida, puede indicar el grado de apertura de los agentes políticos respecto a las preferencias manifestadas por la ciudadanía.

Finalmente la evaluación de estos procesos ha conllevado el surgimiento de propuestas igualmente heterogéneas que sin embargo en su mayoría coinciden en la valoración de tres aspectos claves del proceso participativo (Anduiza y De Maya, 2005): i) características metodológicas del proceso (cómo); ii) perfil y pluralidad de los participantes (quién); y, iii) temas que se abordan (sobre qué). Font et. al (2011) han realizado un aporte a este respecto al sugerir que además de los anteriores elementos se tenga en cuenta el grado de inclusividad, de deliberación y influencia de los espacios participativos de cara a medir no sólo sus resultados, sino su calidad.

⁷ Navarro denomina coeficiente de confianza a la predisposición de las asociaciones de colaborar con el gobierno local (Navarro, 2001: 97).

Un último interrogante planteado por la literatura que aborda esta cuestión, y tal vez el más importante a efectos de la presente investigación, es cómo influyen las características contextuales en el desarrollo y aporte a la democracia local de las experiencias participativas. Como lo señalaran Lowndes y Pratchett (2009:101), los instrumentos de participación que funcionan bien en un lugar no necesariamente funcionan bien en otro, lo que lleva a preguntarse sobre los factores de contexto que inciden en los procesos participativos y hace que éstos funcionen, en términos de su eficacia en la contribución a la democracia. La identificación de estos factores además de coadyuvar a definir cómo estos elementos pueden llegar a limitar o potenciar las iniciativas de participación puestas en marcha por los gobiernos locales proporcionan variables de análisis que permiten la comparación entre casos.

Sobre este punto existen numerosos aportes que debido a su heterogeneidad pone de relieve la necesidad de emprender nuevos estudios que a través de estudios empíricos den respuestas teóricas sobre la relevancia de unos factores contextuales sobre otros. Intentando hacer una síntesis a partir de los aportes de los principales autores se pueden identificar cinco factores contextuales diferentes que inciden en el rendimiento de las experiencias de participación: i) características sociodemográficas (Fung y Wright, 2003; Lowndes y Pratchett, 2009; Font et al, 2011); ii) contexto político (Walliser, 2001; Avritzer, 2010; Schneider y Welp, 2011); iii) apoyo externo (Font y Galais, 2011; Ramírez y Welp, 2010); iv) características institucionales. (Colino y Del Pino, 2006; Font et al, 2011), y, v) capital social (Walliser, 2001; Velásquez y González, 2006; Avritzer, 2010; Baiocchi, Heller y Silva, 2011). Aunque dichos factores contextuales han sido identificados en diferentes investigaciones es preciso reconocer que la definición y características que cada autor atribuye suele presentar notables diferencias en cada caso.

En referencia a las características sociodemográficas, los autores que se orientan a explicar el rendimiento de los procesos de participación bajo estos factores señalan entre otros la relevancia del tamaño de la comunidad local, los recursos económicos o riqueza con que cuenta una localidad. En cuanto al volumen de la población se han observado dos dinámicas diferentes, una asociada a que cuanto mayor sea ésta, se incrementaran las posibilidades de movilización social, o por el contrario, el tamaño puede estar en detrimento de la inclusividad y la deliberación, toda vez que generar espacios de participación y debate requiere un esfuerzo mayor en ciudades más populosas. Respecto a los recursos económicos se parte de que llevar a cabo experiencias participativas implica un gasto de recursos adicional, por tanto la riqueza de un municipio estaría asociada al rendimiento de los procesos participativos, sin embargo no se ha demostrado de forma concluyente que esta relación sea directa (Font et al, 2011). Cuando se advierten las características estructurales de las ciudades en donde se han implantado instrumentos

participativos, algunos estudios (Fung & Wright, 2003) han sugerido que la variable del nivel de alfabetización de los ciudadanos es un elemento esencial, toda vez que cuanto más alta sea ésta, mayor será la calidad de los procesos participativos, en particular en referencia a la deliberación. Pareciera que esta variable permite a los sujetos tener habilidades cognitivas, verbales y de elaboración de juicios razonados necesarios para la intervención en procesos participativos de corte deliberativo.

En segundo lugar, al contexto político dada su amplitud cada autor ha atribuido características diferentes lo que se refleja en la forma de operacionalización del mismo al momento de emprender estudios empíricos. Algunos autores (Schneider y Welp, 2011), han señalado que dicho contexto se compone por la voluntad política de los líderes que llevan a cabo iniciativas de participación, la relación gobierno nacional- gobierno local, y la fragmentación del sistema de partidos. En otros (Walliser, 2001), el contexto político está vinculado a la estructura de la administración local y el nivel de descentralización al interior de la ciudad. En otro grupo de investigaciones (Avritzer, 2010; Font y Galais, 2011) la variable política estará reducida al papel desempeñado por el partido político en el gobierno, su ubicación en el espectro izquierda- derecha, y su afinidad hacia las políticas participativas.

En tercer lugar, en relación al apoyo externo, algunos autores han señalado que en el marco de escenarios de gobernanza multinivel en el que se insertan los gobiernos locales actuales, el papel que cumplen instituciones supralocales para impulsar y apoyar procesos de participación ciudadana es fundamental (Avritzer, 2010; Ramírez y Welp, 2010; Font y Galais, 2011). En ese sentido, se ha demostrado cómo organismos multilaterales han promovido en diversos lugares del mundo la instauración de procesos participativos como garantía de transparencia y eficacia en la gestión de recursos. De igual forma, estos instrumentos permiten el traspaso de algunas funciones estatales a segmentos de la llamada sociedad civil (autogestión, terciarización, entre otros). En el seno de la Unión Europea también se puede apreciar cómo el discurso de democratización de lo local ha ido acompañado de recomendaciones inspiradas en el *partnership* entre comunidad y gobierno local (Steering Committee on Local and Regional Democracy – CDLR- 2001; Tomàs, 2002).

Llama la atención cómo la participación ciudadana local que se originó en la década del ochenta inserta en iniciativas principalmente de partidos de izquierda y movimientos populares que llegaron al poder, en especial en América Latina, actualmente se encuentre en la agenda tanto de partidos de derecha como de agencias internacionales y bancos de desarrollo que asocian esta práctica, más que como instrumento de radicalización democrática y empoderamiento ciudadano, a la posibilidad de ganar con estos

mecanismos eficacia, eficiencia y transparencia en la prestación de servicios, muy en la lógica de la Nueva Gestión Pública. En esta línea Colino y Del Pino (2006) afirmaban que el color político del partido gobernante más que explicar la instauración o no de procesos participativos era relevante para definir el perfil, la metodología y los alcances de éstos. Así los partidos de izquierda apuesta más por fórmulas deliberativas y de incidencia mayor en la agenda, mientras que los de derechas apuntan hacia instrumentos de corte más consultivo.

En cuarto lugar, las características institucionales, como instituciones formales destinadas exclusivamente a implementar procesos participativos, normativa, recursos humanos y técnicos destinados y redes municipales, han demostrado en algunos estudios (Font et al, 2011) ser determinantes en los rendimientos de los procesos participativos. Así, la existencia de concejalías o de un plan de participación municipal influye positivamente en los resultados, que está mediado, sin embargo, por la voluntad política, es decir, la prescripción de un plan de participación puede reflejar el compromiso político con este tema.

Por último, el capital social y su dimensión de asociacionismo han sido considerados en algunos estudios como factores determinantes en el rendimiento de los mecanismos de participación (Walliser, 2001; Velásquez y González, 2006; Avritzer, 2010; Baiocchi et al, 2011). La disposición de la comunidad a formar parte de los procesos participativos se traduce la pluralidad del proceso, un mayor número de personas participando en él, mayor interés hacia lo público, calidad en las discusiones y articulación de visiones. Aunque esta variable ha sido recurrente en las investigaciones sobre participación ciudadana, algunos autores han señalado su poco poder de injerencia tanto en la establecimiento como en la definición de los diseños participativos y la dependencia de su rol a la voluntad política y otras variables del contexto político (Abers, 2003; Schneider y Welp, 2011). No obstante, como lo señalaran Baiocchi et al. (2011:142) la variable capital social es central en los procesos participativos y en su aporte a la democracia, en tanto este elemento hace posible la acción colectiva, facilitando la movilización, la articulación y la deliberación. Asimismo, en caso de que se trate de una sociedad civil fuerte y cohesionada no sólo puede incidir en la introducción en la agenda política del tema participativo sino incluso, formar parte en la definición del diseño a través del cual se debatirán los intereses y se canalizarán las preferencias hacia las decisiones políticas, como sucedió en el caso de Porto Alegre con los presupuestos participativos (Abers, 2000; Avritzer, 2010; Baiocchi et. al, 2011). Es decir, la predominancia del factor político estará modulada por la capacidad de movilización y cohesión de las asociaciones civiles del lugar donde se pongan en marcha los mecanismos de participación.

En ese sentido, dos serán los factores contextuales centrales a efectos de la presente investigación: las características del tejido asociativo (articulación, autonomía, pluralidad, capacidad de presión) y el contexto político- institucional en el que se considerará el sistema de partidos, el sistema de gobierno y el modelo de distribución territorial del poder al interior de la ciudad (descentralización/centralización). La elección de estas variables corresponde a que dentro de la literatura han sido frecuentemente señaladas como dos factores claves en la puesta en marcha y desarrollo de las políticas de participación.

1.6. Asociacionismo. De la modernización a la acción colectiva

La capacidad de movilización y de acción colectiva de una sociedad y sus aportes a la democracia ha sido un campo de estudio recurrente en la ciencia política. Desde Tocqueville (1993) hasta Almond y Verba (1963) y más recientemente Putnam (1993), entre otros, hacen referencia a que el rendimiento de las instituciones democráticas está condicionado por el contexto social en el que éstas operen. En ese orden, un mismo diseño institucional puede funcionar de forma distinta dependiendo del contexto en donde se encuentre, por lo que el éxito de las instituciones democráticas más que del diseño en sí obedece a las condiciones contextuales, en particular sociales, en las que se enmarque.

Conocer las variables dentro del contexto social que afectaban de forma más decisiva el rendimiento institucional fue el propósito de la investigación de Putnam, que reveló como resultado que gran parte de la gobernabilidad democrática y la prosperidad económica se explica por la existencia de ciertos atributos dentro de la organización social, como la confianza, la reciprocidad, el acatamiento de normas y reglas, que facilitan las acciones coordinadas, es decir, la cooperación, (Putnam, 1993:221). Lo anterior fue lo que denominó capital social. Uno de los elementos claves dentro del capital social es el asociacionismo, o la capacidad de crear asociaciones, trabajar de forma conjunta, establecer pautas de reciprocidad y cooperación.

Si bien parte de las críticas a Putnam (Boix y Posner, 2000) se orientan a que no clarifica los orígenes de tal capital social las teorías de la modernización ofrecen pistas para comprender, no sólo los elementos centrales que afectan la creación de asociaciones en las ciudades, sino cómo se produce la integración de los ciudadanos en un sistema político en proceso de consolidación democrática como son los casos de Bogotá y de Madrid. Estas dos ciudades experimentaron de forma paralela un acelerado proceso de industrialización, que estuvo acompañada por una caótica urbanización en donde los

sistemas políticos que lo enmarcaban eran de corte autoritario. Como se verá, este contexto será central para comprender los patrones de movilización social y de acción colectiva en las dos ciudades y su relación con los gobiernos municipales.

En ese sentido, en el presente apartado se examinarán los principales postulados de la teoría de la modernización para comprender los procesos de movilización social que tuvieron que ver tanto con la constitución de asociaciones, en particular de organizaciones vecinales, como con los patrones de participación que se han ido estableciendo en las dos ciudades. Igualmente, se revisarán los principales aportes teóricos respecto al papel de las asociaciones en los procesos democráticos.

1.6.1. Modernización. A vueltas con los requisitos de la democracia

La cuestión acerca de los efectos del plano social y económico en el político ya bosquejada en el pensamiento de Tocqueville fue retomada a mediados del pasado siglo. Si bien autores contemporáneos a Tocqueville, como Stuart Mill, y pertenecientes a la escuela institucionalista remarcaban la importancia del diseño institucional en el rendimiento gubernamental y en la comprensión del fenómeno político⁸, la quiebra de las democracias en países europeos, como Italia y Alemania, la instauración de nuevas democracias así como de regímenes autoritarios en el tercer mundo en el marco de la guerra fría, hicieron que las inquietudes respecto al asunto político empezaran a girar en torno a los factores que condicionaban el rendimiento de las instituciones, partiendo del supuesto que el solo diseño institucional no garantizaba el buen funcionamiento de la democracia. De esta manera el estudio de este campo de la ciencia política dio un giro hacia el interés en los determinantes de la democracia, prevaleciendo la idea de que el sistema democrático forma parte de un proceso más amplio llamado modernización.

Si bien en el presente apartado no se hará una revisión exhaustiva de este extenso cuerpo de literatura, sí se buscará abordar sus principales planteamientos a fin de comprender las características más importantes atribuidas al proceso de modernización y sus consecuencias en la esfera política y en la movilización social⁹ para posteriormente examinar los patrones de participación y movilización en las dos ciudades de estudio.

Haciendo una síntesis de la literatura puede señalarse que la teoría de la modernización parte de dividir a las sociedades en dos tipos, sociedades tradicionales y

⁸ Sobre este tema véase Ekstein y Apter (1963), quienes realizan una revisión de la literatura del institucionalismo para el desempeño de la democracia y los resultados políticos.

⁹ Para una revisión más profunda de la discusión del proceso de modernización, véase entre otros, Lasswell (1951), Almond y Coleman (1960), Emerson (1960), Eisenstadt (1963), Lapalombara (1963), Lerner (1964), Apter (1964), Almond y Powell (1966), Levy (1967) y Pye (1966). Para una revisión del paradigma de modernización véase Huntington (1996), Hagopian (2000).

sociedades modernas (Lerner, 1964). El tránsito de la primera a la segunda es lo que se denomina proceso de modernización.

Este proceso supone una evolución de la diversificación de las actividades económicas, con una prevalencia del sector industrial, secundario, y de servicios, terciario, frente al rezago del sector primario (Rostow, 1961). Se pasa de una agricultura de subsistencia a una agricultura comercial, en el que paralelamente la industria y los servicios empiezan a ganar relevancia en la economía nacional. El cambio en el sector productivo se traduce en una mayor división del trabajo y una más alta movilidad social. De igual forma se inicia la consolidación de instituciones económicas nacionales.

La importancia progresiva del sector industrial va aparejada del crecimiento de la población urbana, en detrimento de la rural, implicando una amplia emigración hacia núcleos urbanos e industriales. Asimismo se aprecia una expansión de la alfabetización, que facilita el cambio científico- técnico necesario para la continuidad del desarrollo económico, y los medios de comunicación de masas, elemento fundamental para el cambio social (Apter, 1965; Pye, 1966). La extensión de la alfabetización y los sistemas educativos abiertos, hacen posible una movilidad social vertical que contrasta con la rigidez social de las sociedades tradicionales.

Asimismo, la transformación de las lealtades e identidades individuales, de grupos primarios (familia, clan) a grupos más amplios como la clase social y la nación, es otra de las características de la modernización. La familia persiste como espacio importante de las relaciones humanas, pero otros espacios de socialización como la escuela o formas asociativas de agrupación (como sindicatos, partidos políticos, asociaciones políticas y profesionales) ganan terreno, articulando a los individuos en torno a intereses comunes (Deutsch, 1961).

Por su parte la modernización política entraña la racionalización de la autoridad, una diferenciación de las funciones políticas y un cambio en los patrones de legitimidad (Lipset, 1959). Lo anterior supone la instauración de nuevos arreglos políticos en las sociedades, en los cuales la legitimidad legal- racional ocupa un papel importante. El Estado, a través del uso de la violencia legítima, es el encargado de administrar el poder mediante esquemas burocráticos. Los cambios económicos y sociales tienen un reflejo en la ampliación de la conciencia política, movilización social, que llevan a amplios sectores de la población a demandar su participación en los procesos políticos, surgiendo una identidad de ciudadanía ligada a la participación (Almond y Verba, 1963). La extensión de la participación política vinculada al sufragio universal trae consigo la aparición del partido político de masas que recoge los intereses de sectores sociales antes excluidos de la esfera política.

La literatura conductista dio paso a una nueva formulación del fenómeno político y a la exploración acerca de las condiciones necesarias para el afianzamiento de la democracia. Dentro de este enfoque numerosos autores contribuyeron al estudio de los requisitos de la democracia, es decir para que tuviera lugar un gobierno caracterizado “por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos” (Dahl, 1971: 13) era precisa la existencia de ciertas condiciones sociales y económicas para que el diseño institucional funcionara de forma adecuada.

Rostow (1963) realiza un aporte a las teorías de la modernización, vinculando modernización con desarrollo económico. Este autor identifica una secuencia de etapas históricas, inferidas a partir del estudio de la expansión de los países desarrollados¹⁰. La teoría de fases de desarrollo de Rostow tuvo un gran impacto en la formulación de políticas en materia social y económica de los países denominados desarrollados hacia los países en desarrollo, en las décadas del sesenta y setenta. Así, este planteamiento fue asumido por instituciones como ONU y Banco Mundial, entre otros. El Plan McArthur o la llamada “Alianza para el Progreso” propuesta por Kennedy para Latinoamérica, fueron algunos de los instrumentos de política exterior norteamericana que aplicaron los postulados de la modernización, en particular las tesis de Rostow. Como se verá en el capítulo relativo al asociacionismo de las ciudades, la creación de las asociaciones de vecinos en Colombia estuvo vinculada a un programa de la Alianza para el Progreso.

Deutsch (1961) hizo una contribución decisiva al señalar que los procesos de modernización, asociados a factores como la industrialización, urbanización, extensión medios de comunicación masiva, cambio en los patrones de consumo, aumento de la renta per cápita, lleva aparejado un fenómeno denominado movilización social, entendida como: “proceso en que grandes grupos de viejos compromisos sociales, económicos y psicológicos van erosionándose y quebrantándose , y las personas quedan abiertas a nuevas pautas de socialización y conducta” (1961:17). En este marco, la modernización supone la ruptura de antiguas adscripciones sociales y la necesidad de crear otras para integrarse en la nueva estructura social, política y económica. Para evitar que se sucedan problemas¹¹ en el tránsito de una sociedad tradicional a una moderna se

¹⁰ Determina cinco etapas: i) sociedad tradicional, ii) condiciones previas para el impulso inicial, iii) impulso inicial, iv) marcha hacia la madurez, y, v) la sociedad del alto consumo de masas. Rostow (ed.) (1963).

¹¹ Los problemas pueden estar referidos a: i) Identidad: dificultad de lograr sentido de identidad común o pertenencia a una comunidad política, que vincula la construcción de nación y Estado; ii) Legitimidad: acuerdo sobre el carácter legítimo de la autoridad y sobre las competencias propias del gobierno; iii) Penetración: crear la infraestructura política de instituciones formales para poner en práctica las políticas de gobierno y garantizar su acatamiento, está relacionada con la instauración y consolidación de la burocracia; iv) Participación: Inseguridad sobre el ritmo adecuado de la expansión y flujo de nuevos participantes, que crea nuevas demandas que, dependiendo del grado del grado de consolidación de las instituciones políticas,

precisan de, lo que el autor denomina estructuras encargadas de tratar o gestionar este cambio, que pueden ser las fábricas, los partidos políticos, la burocracia, las asociaciones civiles, entre otros. En el aspecto político, la movilización social significará el incremento de demandas de igualdad, participación y del mejoramiento de la calidad de vida.

Ante la pérdida de vínculos sociales tradicionales se precisan de otros que integren al individuo en las esferas política, social y económica. En el caso de ausencia o debilidad de nuevas redes sociales o asociaciones, en el plano social, o insuficiente número de fábricas que incorporen a la nueva mano de obra procedente de zonas rurales, o de partidos políticos y burocracias consolidadas que canalicen y den respuesta a las nuevas demandas, es probable que se produzcan crisis en los lugares en donde esté teniendo lugar el proceso de modernización, dificultando la integración de los sujetos y la instauración de democracias estables.

El declive del consenso alrededor de los postulados principales de la teoría de la modernización¹² condujo al surgimiento de nuevos enfoques teóricos para subsanar sus principales limitaciones, en particular, para comprender el fenómeno de la modernización en otras realidades diferentes a la de los países de Europa occidental o Estados Unidos.

La tesis del autoritarismo- burocrático propuesta por O'Donnell es una relectura de los efectos del desarrollo económico en la modernización política y social, cuestionando que uno de los efectos ineludibles del desarrollo en el plano económico sea el establecimiento y estabilidad de las democracias. En ese sentido, O'Donnell (1982), al igual que Huntington, subrayaba los efectos desestabilizadores que podrían traer consigo una industrialización acompañada de una activación política acelerada, con una amplia movilización social, que sería percibida como un elemento amenazante por parte de las élites políticas y dar lugar a la instauración de regímenes autoritarios. Este autor puso en evidencia casos como Chile y Argentina, con altas tasas de alfabetización, una importante

éstas pueden o no dar respuesta; vi) Distribución: Uso del poder gubernamental para influir sobre la distribución de bienes, servicios y valores y la decisión sobre a qué sectores deben ir destinados. Los principales autores pertenecientes al Social Science Research Council Committee in Comparative Politics (SSRC/CCP) trataron esta cuestión de los problemas inherentes al proceso de desarrollo, véase, Binder, Coleman, Lapalombara Pye, Verba y Weiner (1971).

¹² Este planteamiento de la modernización fue ampliamente debatido y cuestionado, en particular por su sesgo etnocéntrico que deriva el proceso de modernización a partir de del desarrollo en Occidente, en particular de la experiencia inglesa (Wiarda, 1990). Igualmente se señala que las secuencias o estadios del desarrollo, señalados especialmente por Rostow, difícilmente son replicables en países en desarrollo, dado que las naciones que hacen frente al proceso de desarrollo en el siglo XX deben hacer frente a otro tipo de problemas que aquellos que lo hicieron en el siglo XIX (Arat, 1988). Asimismo cuando se hace alusión a los estadios del desarrollo, en el cual el capitalismo siguió al feudalismo, es diametralmente diferente en países en vías de desarrollo en donde este proceso estuvo fundido. Por último, se cuestionaba que los procesos de desarrollo económico y social tuvieran como consecuencia unívoca la instauración y estabilidad democrática (Huntington, 1996; O'Donnell, 1973).

clase media y un proceso de industrialización notable, que enfrentaron golpes militares en la década del sesenta derrocando gobiernos democráticos.

O'Donnell identifica tres tipos de regímenes¹³ en América Latina en función de su estructura (libertad de la competencia electoral, la libertad de las asociaciones de interés, el nivel de represión); características de las clases sociales y composición sectorial de las élites políticas; las políticas públicas del Estado, entendidas como la distribución de los recursos entre las clases y los sectores económicos; y, por último, su carácter incluyente o excluyente, en términos de que incentive la activación política del sector popular o excluya deliberadamente a un sector popular anteriormente incluido (Collier, 1985:28-30). Para O'Donnell los cambios de régimen político obedecen a las tensiones políticas y sociales generadas por el proceso de industrialización y el efecto que ha tenido ésta en las transformaciones de la estructura social tanto en la élite como en los sectores populares.

Los anteriores postulados sobre el proceso de modernización a efectos de la presente investigación resultan esenciales para observar cómo la ruptura de adscripciones sociales tradicionales y la creación de otras nuevas, enmarcadas en el proceso de industrialización y urbanización, mostraron patrones diferentes tanto en Bogotá como en Madrid lo que tuvo incidencia en la creación de asociaciones. Por otra parte, la movilización social a la que alude Deutsch (1961), el surgimiento de nuevas demandas supone la creación de una conciencia política que debe ser canalizada por los partidos políticos. En caso de que dicha canalización no sea efectiva puede dar lugar a la inestabilidad social o política. Las tesis de O'Donnell serán centrales para comprender el sistema político colombiano y los patrones de participación que se han generado y que por supuesto tan tenido reflejo en la ciudad de Bogotá.

Por último, Inglehart y Welzel, por su parte, haciendo una revisión de la teoría de la modernización a partir de la realización de encuestas a nivel mundial orientadas a

¹³ De esta manera establece tres regímenes políticos, que pueden ser vistos como una secuencia histórica: i) oligárquico, ii) populista y iii) burocrático- autoritario. El oligárquico se caracteriza por una restrictiva competencia política y donde la élite perteneciente al sector agroexportador, controla al Estado y determina las políticas públicas en función de sus intereses. Dado que el sector popular no se encuentra activado, este régimen no es ni incluyente ni excluyente. En el populista hay mayor grado de competencia política y una profundización democrática, al haber ampliado la participación política de los sectores populares. El Estado promueve la industrialización, expandiendo el mercado interno y apoyando la industria nacional, de igual forma el régimen cuenta con un apoyo interclasista de una burguesía industrial y sectores populares urbanos. Por último, el burocrático- autoritario están basados en una coalición tecnocrática –militares y civiles- en colaboración con el capital extranjero. Ante un sector popular políticamente activo y ciertamente autonomizado respecto a las clases dirigentes, las nuevas élites buscan controlarlo, revirtiendo la tendencia de ampliación de la participación política, teniendo un carácter excluyente. En ese orden, este régimen busca garantizar la dominación a través de la subordinación de sectores sociales anteriormente activos, mediante la implantación de una institucionalidad que pretende ante todo la normalización de la economía (O'Donnell, 1982:60).

conocer los valores, percepciones sobre el trabajo, la familia, la política, la sociedad, entre otros, señalan que si bien el planteamiento de que el desarrollo socioeconómico genera importantes transformaciones en materia social, cultural y política, es correcto, advierte que la fase postindustrial de la modernización genera en las sociedades demandas cada vez más fuertes de democracia, a fin de que los regímenes de gobierno otorguen mayor libertad a los individuos para definir su libre albedrío. De esta manera el desarrollo económico inherente al proceso de postindustrialización trae aparejada la prevalencia de valores sociales tendientes a la autonomía individual, la exigencia de libertades civiles y políticas así como la igualdad de género y en últimas, a la instauración de valores democráticos. La autoexpresión y la demanda de autonomía individual es mayor a medida que se profundiza el proceso de modernización (Inglehart y Welzel, 2006: 1-3).

Es importante destacar que la influencia de las tradiciones religiosas será central para comprender el posterior desarrollo de valores hacia la autonomía individual y la confianza interpersonal, en ese sentido Inglehart señalaba que los países con tradiciones católicas, como Colombia y España, generan sociedades con baja confianza interpersonal (1998).

1.6.2. Modernización política, desarrollo político y participación

La transición de una sociedad tradicional a una moderna comporta la necesidad de romper los patrones tradicionales de autoridad y consolidar el nuevo tipo de legitimidad. La sociedad moderna se caracteriza por una activa participación de amplios sectores sociales, que no aceptan la legitimidad tradicional de los mandatarios y exigen a éstos responsabilidades en términos de justicia y eficacia (Eisenstadt, 1992:37). De esta forma, uno de los elementos constitutivos de la modernización política será la participación. Así, la modernización política hace referencia tanto a la racionalización de la autoridad, como a la diferenciación de estructuras políticas, burocracia, partidos políticos, parlamentos, y a la expansión de la participación política.

A este respecto para Huntington (1996) la movilización social, en términos de Deutsch, supone desgaste de antiguas adscripciones, así como el desarrollo económico generan una conciencia política que se explicita en la capacidad y el deseo de manifestar nuevas demandas a las instituciones políticas, cuya baja de capacidad de respuesta puede derivar en frustración e inestabilidad social¹⁴. Así, lejos de que la modernización implique

¹⁴ Huntington realizó un aporte significativo al señalar que la causa de la violencia e inestabilidad de los países en vías de desarrollo se encontraba en el desfase entre el veloz cambio social y la movilización política de nuevos grupos, por un lado, y el lento desarrollo de las instituciones políticas, por otro. Este autor afirmaba que el rápido crecimiento económico, lejos de generar mayor estabilidad política y consolidación

la estabilidad social y política puede desencadenar un menoscabo de la legitimidad y gobernabilidad del sistema: “La promesa de igualdad política del mediante el sufragio universal, la educación generalizada, el desarrollo de las comunicaciones operan todos a favor de la formación de nuevas demandas. Estas sirven para crear una conciencia de pobreza entre los pobres, para alimentar la sensación de privación relativa y para intensificar conflictos entre grupos cuando se exponen y profundizan las desigualdades económicas y sociales de una sociedad. En la medida en que el sistema puede responder a los grupos recientemente movilizados la participación favorece el sistema y refuerza su legitimidad. Cuando el sistema no puede –o no quiere- absorber las nuevas demandas, la participación puede sencillamente arrollar su capacidad de actuación” (Bill y Hardgrave, 1992: 142-143).

Esta situación lleva a Huntington a diferenciar dos procesos, modernización política y desarrollo político, que no necesariamente convergen. La modernización política refiere principalmente a la extensión de conciencia política a nuevos grupos sociales y su movilización en el ámbito político, derivado de la movilización social y desarrollo económico, que da como resultado la participación de masas. Por su parte, el desarrollo político apunta a la creación de instituciones lo bastante adaptables, complejas, autónomas y coherentes para absorber y ordenar la participación de estos nuevos grupos, es lo que Huntington denomina institucionalización. La institucionalización es el proceso mediante el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos (1996:12). La brecha entre las aspiraciones de los nuevos grupos sociales movilizados, en el ejercicio de la conciencia política, y la capacidad institucional para satisfacerlas es lo que genera frustraciones sociales, inestabilidad y violencia, por el contrario la convergencia entre el nivel de participación y el de institucionalización da como resultados la estabilidad política.

Las tesis de Huntington permiten comprender dos procesos que serán centrales en las dos ciudades en el desarrollo de la participación. En primer lugar, la generalización de la conciencia política, modernización política, que en las dos ciudades se vieron enmarcadas en sus inicios por sistemas políticos de corte autoritario. Y en segundo, la institucionalización. La brecha entre modernización e institucionalización tuvo como resultado en Colombia, la generación de un período conocido como la violencia que va a marcar las posibilidades de extensión y desarrollo de la conciencia política y por tanto, los patrones de participación. En el caso de España, la institucionalización que tuvo lugar en el

de las instituciones, tiene un efecto contrario al dislocar los agrupamientos sociales tradicionales y generar mayores expectativas entre nuevos sectores que a su vez distan de ser cumplidas por los gobiernos. Señala que en 1965, década en que muchos países de África, Asia y América Latina estaban en proceso de desarrollo económico y modernización, se presentó mayor inestabilidad política que 15 años antes. (1996:17).

proceso de transición democrática será central para canalizar la modernización política y hacer posible el desarrollo de la participación.

La participación política es parte esencial del proceso de modernización política y permite a los individuos socialmente movilizados canalizar sus aspiraciones e intentar satisfacer sus demandas, planteando exigencias al gobierno. La participación política puede ir desde tener contacto con medios de comunicación, ser informado, hasta el interés en la vida política, votar o formar parte en manifestaciones y protestas. Cuando el nivel de institucionalización es alto, los procedimientos y organizaciones políticas permiten absorber el grado de participación y procesar las demandas, reforzando su legitimidad, si el nivel de institucionalización es bajo, resulta difícil expresar las reivindicaciones a través de medios legítimos así como llegar a moderarlos e incorporarlos en el sistema político.

1.6.3. Asociaciones y democracia

Uno de los primeros autores en señalar la relevancia de la denominada sociedad civil en el desempeño de la democracia fue Alexis de Tocqueville. A partir de la observación de la sociedad civil norteamericana del siglo XIX concluyó que la fuerte tendencia asociativa de este país fue una de las causas de la “vitalidad” de su democracia. Para este autor, gracias a la práctica generalizada de los individuos a asociarse se logra el perfeccionamiento de la aptitud de cooperar y promover intereses comunes, salvando las particularidades de los fines individuales, lo que se traduce en el fortalecimiento de la esfera pública.

Una de las preocupaciones de Tocqueville era los riesgos que entrañaba la progresiva concentración del poder en manos de un Estado que, en aras de promover el bienestar y en nombre de la igualdad y la soberanía, ejerciera un poder tutelar y despótico, cuestión que se vería facilitada por la atomización social, despojando a los individuos de la ciudadanía y conduciéndolos hacia la servidumbre¹⁵.

Haciendo una lectura de los postulados de Tocqueville respecto a las principales funciones de las asociaciones en la democracia, éstas se pueden dividir en tres (Keane, 1992; Ros, 2001; Warren, 2001): i) contrarrestar el individualismo, ii) limitar del poder despótico del Estado; y, iii) servir de contrapeso frente a la tiranía de la mayoría. En

¹⁵ Al igual que los sociólogos y filósofos políticos de su época, dos cuestiones centraban el interés del pensamiento de Tocqueville en relación a las formas de gobierno y la constitución del Estado: el papel de la libertad y la igualdad. Al contrario que Stuart Mill o Siéyes, para Tocqueville la democracia no era la garantía del ejercicio de la libertad y la igualdad individual. El avance de la igualdad, según este autor, puede llegar a amenazar la libertad, de esta forma la democracia podría dar lugar a dos tipos de despotismo: uno, de la mayoría y, dos, de un Estado- providencia que se apropia de la vida pública, sustrayendo el carácter de ciudadano a los individuos. Para profundizar en este debate véase Holmes (1993) y Schleifer (1984).

referencia al primer punto, la creación de asociaciones promueve la integración social, si bien en un primer momento las asociaciones emergen de los intereses particulares progresivamente invitan al individuo a superar su propia visión y considerar las expectativas de los demás, desbordando la mera representación de intereses y allanando el camino para la participación cívica, lo que Tocqueville denomina “el interés bien entendido”. En relación a las tendencias despóticas del Estado, Tocqueville apunta que en caso de que los ciudadanos no preserven el bien común, si tiene lugar una atomización social, ¿quién se encargará de lo público? El autor sugiere que pueden darse dos opciones, o se cae en la anarquía y la barbarie, ante la inexistencia de cooperación, o surge un poder único, tiránico y despótico, que garantiza el orden a la vez que substrahe la libertad individual, conduciendo al monopolio estatal de la vida social. En este caso, las asociaciones surgen como un eslabón entre el individuo y el Estado, siendo un recurso democrático para evitar la extralimitación del poder estatal y un mecanismo de configuración de la vida social, promovida por ciudadanos, ya no individuos, que tienen la capacidad de trabajar por intereses colectivos y cooperar entre sí. Del mismo modo, las asociaciones son un factor importante para la libertad, brindando autonomía e independencia a los ciudadanos frente al Estado. Por último, otra de las formas de despotismo ilustradas por Tocqueville, es la tiranía de la mayoría, en donde la postura mayoritaria puede llevar a la anulación de las minorías y del pensamiento autónomo, constriñendo la libertad y la disidencia, ante este panorama, las asociaciones constituyen un medio para proteger los derechos individuales, “en nuestra época, el derecho de asociación se ha convertido en una garantía necesaria contra la tiranía de la mayoría” (1989:25). Por otra parte, las asociaciones también tienen que ver con el progreso civilizatorio, el desarrollo de la civilización para Tocqueville obedecerá a la capacidad de cooperación y trabajo conjunto, mientras que la barbarie estará relacionada con el aislamiento¹⁶.

Las tesis de Tocqueville arriba expuestas entroncan con uno de los postulados expuestos en el apartado anterior sobre el proceso de modernización. Este autor apunta que la capacidad de asociarse y el desarrollo de habilidades como la cooperación, la solidaridad y la reciprocidad son el sustrato de la democracia, por un lado, al evitar el sobredimensionamiento del Estado y promover la libertad individual e independencia de los ciudadanos frente al Estado, y por otro lado, al fomentar la integración social, el sentido de comunidad y preservar el bien común.

¹⁶ En este sentido el autor apunta: “Si los hombres que viven en los países democráticos no tuvieran ni el derecho ni la inclinación de unirse con fines políticos, su independencia correría graves riesgos, pero podrían conservar por largo tiempo sus riquezas y sus capacidades; mientras que si no adquiriesen la práctica de asociarse en la vida ordinaria, sería la civilización misma la que se hallaría en peligro” (Tocqueville, 1993: 97)

El trabajo de M. Warren *“Democracy and Associations”* (2001) ha contribuido al debate, sugiriendo la existencia de tres grandes efectos (consecuencias) de las asociaciones en la democracia: i) en el desarrollo individual¹⁷; ii) en la construcción de esfera pública¹⁸; iii) y en el fortalecimiento de instituciones democráticas¹⁹.

Cabe resaltar en particular la tesis de Warren en relación a las consecuencias de las asociaciones en las instituciones democráticas. Para este autor, dichas organizaciones son especialmente sensibles a la emergencia de problemas y demandas de la comunidad, brindando información valiosa a los gobiernos acerca de las preocupaciones de los ciudadanos, lo que a través de un mecanismo adecuado puede ser recogido a fin de ser insertadas en la agenda pública. En ese orden, lo que sugiere Warren es que las asociaciones no son únicamente ámbitos de aprendizaje de virtudes cívicas (*developmental effects on individuals*) son también entidades de representación de intereses que serán útiles a los gobiernos para identificar las demandas de la población, o por lo menos, de ciertos sectores de ésta, si se reconoce que sólo un bajo porcentaje de personas se asocian.

De igual forma para Warren, las asociaciones son alternativas de presión para aquellos grupos que han sido tradicionalmente marginados del sistema político, teniendo, a través de plataformas asociativas, la posibilidad de injerir sobre el *decision-making* para incluir en la agenda temas que no son contemplados, ni por el sistema político ni por los grupos convencionales que tienen poder de influencia, como los partidos políticos²⁰. Este planteamiento estaría en consonancia con los postulados de Cohen y Rogers (1992) para

¹⁷ Las consecuencias en el desarrollo individual (*developmental effects on individuals*), particularmente en la autonomía del sujeto frente a la cuestión política, permiten construir en el individuo un criterio independiente, pero a su vez reflexivo y crítico. Para este autor hay por lo menos cinco efectos en el plano individual que, sin embargo, no se reproducen en igual medida en todas las asociaciones (Warren, 2001: capítulo 4).

¹⁸ Los efectos en la esfera pública pueden ser de tres tipos: la comunicación pública y la deliberación, la representación de la diferencia y las representaciones comunales. Warren continúa con el planteamiento habermasiano que contempla la esfera pública como espacio de configuración de opinión pública que soporta la estructura asociativa de la sociedad civil, diferenciada del Estado y del mercado, dotando de una infraestructura social para la comunicación pública. “Es la representación espacial de la noción democrática en la cual las colectividades sociales deberían ser capaces de guiar al Estado o limitar al mercado a partir de la razón pública” (Warren, 2001: 77). La función de este efecto es desarrollar la opinión pública y promover juicios colectivos.

¹⁹ Por último, Warren (2001:181-191) destaca los efectos institucionales de las asociaciones en la democracia, profundizando los argumentos de Putnam y en línea con lo señalado por Tocqueville. Los concibe como aquellos que se producen en las instituciones derivados de acciones colectivas organizadas, que buscan insertar en la agenda una preocupación colectiva determinada transformando las demandas en respuestas por parte del gobierno. El resultado de la acción de las asociaciones en el plano institucional se enumeran según Warren en: i) representación, ii) resistencia, iii) subsidiariedad, iv) coordinación y cooperación, y, v) legitimación democrática.

²⁰ Esquema que se asemejaría a la teoría pluralista más que al corporativismo, toda vez que deja abierta la posibilidad de que diversos grupos de la sociedad, indiferente de su tamaño y poder, reflejen sus intereses en la agenda, cuestión que no se reduciría a unos colectivos restringidos.

quienes las asociaciones tienen la capacidad de lograr una mayor igualdad aun partiendo de desigualdades materiales previas. La función de las instituciones reside en transferir los efectos generados en las dos dimensiones anteriores, desarrollo de habilidades individuales y formación de opinión pública, en inputs para el diseño de la agenda pública.

Por otra parte, Robert Putnam con su obra *Making Democracy Work* (1993), vino a contribuir a las teorías que ya se venían desarrollando sobre los requisitos de la democracia al señalar que recursos como la confianza, la reciprocidad y la cooperación son indispensables para una democracia eficaz y donde el *responsiveness*, la receptividad del gobierno sea efectivo. De esta forma, más que vincular el capital social con la presencia o ausencia de la democracia, lo relaciona con la calidad de la misma.

El capital social se define como “las características de la organización social como valores y normas, incluyendo la confianza social, y redes, que facilitan la coordinación y cooperación para un beneficio mutuo” (Putnam, 1993:167). Así, hace referencia a una serie de intangibles en una comunidad cuyos contenidos han sido desarrollados por diversos autores a fin de explicar cómo estas características inciden en el desempeño institucional, el rendimiento económico y la cohesión social. Autores como Uslaner (1999) han profundizado en el rol de la confianza como aspecto primigenio en la creación de capital social, mientras que otros como Cohen y Rogers (1992) le han brindado énfasis a la capacidad de cohesión social y de democratización de las asociaciones. Con independencia del modelo causal del capital social, la gran inquietud sigue siendo cómo fomentarlo e identificar sus efectos sobre la democracia.

En su obra de 1993, Putnam buscó articular los postulados del enfoque de la cultura política a las nuevas corrientes institucionalistas, abordando preocupaciones compartidas por ambas (Jordana, 2000: 188) y encontrando como común denominador el problema de la acción colectiva (Ostrom y Ahn, 2003: 157). La incorporación de elementos como la confianza, la reciprocidad y las formas de participación civil ayudaron a dar luz a la comprensión de los procesos de acción colectiva y la superación de los dilemas propios de ésta, al establecer que dichos elementos serán fundamentales para hacer posible la cooperación en la medida en que las expectativas de que otros acaten las reglas se cumple. El sometimiento a las reglas, promovido por la existencia de cooperación, hace que el desempeño de las instituciones sea más eficaz, partiendo del supuesto de que a través de las reglas, normas y rutinas compartidas se construyen arreglos institucionales (Putnam, 231-262). Lo anterior privilegia formas de organización horizontales que promueven el autogobierno, y el, denominado por el autor, equilibrio cívico.

La pregunta central que guía la investigación de Putnam es por qué unos gobiernos democráticos son exitosos y tienen mejor desempeño que otros. Para responder lo anterior, parte de la premisa de que un buen gobierno será aquel que es más receptivo a

las demandas ciudadanas (*responsiveness*) a la vez que opera con eficacia para atenderlas. Si este es el parámetro, ¿qué hace que una administración sea más sensible a las necesidades de sus habitantes? La respuesta de Putnam se centra en la capacidad de la ciudadanía en manifestar sus demandas y articularlas, lo que se logra a través de acciones colectivas coordinadas.

En este sentido el autor retoma las ideas de Tocqueville respecto a la importancia del ciudadano en el desempeño de las instituciones democráticas, ya que la articulación de intereses individuales en torno a un objetivo social configura lo que posteriormente se denominará virtud cívica, “en la comunidad cívica, los ciudadanos persiguen lo que Tocqueville llama “interés individual debidamente entendido” (...) definido en un contexto de necesidades públicas más amplias (...) donde el interés personal está en función de los intereses de otros” (Putnam, 1993:88). En este sentido la mayor contribución del asociacionismo, como reflejo más explícito del capital social, es el estimular un sentimiento cívico en los ciudadanos, que además de interesarse en lo público, determinan sus objetivos considerando una visión colectiva.

Por último, de acuerdo con Inglehart y Welzel (2006) el paso de sociedades industriales, donde emerge y predomina el materialismo, a postindustriales, reflejadas en el postmaterialismo, también tendrá consecuencias en el tipo de organizaciones que se forman. Teniendo en cuenta que en sociedades materialistas se privilegia la seguridad económica, física o material, es probable que la pertenencia a asociaciones esté vinculada a estos objetivos (como sindicatos o movimientos obreros, asociaciones de vecinos que luchan por mejorar las condiciones de los barrios, entre otros) mientras que en sociedades más postmateriales, como resultado del aumento general de la seguridad económica, el crecimiento económico y la calidad de vida, van a preferir crear organizaciones vinculadas a la autorealización y la participación, reclamando mayores espacios de participación a los gobiernos.

1.6.4. Asociacionismo y participación ciudadana

Posterior a la investigación de Putnam, los efectos del capital social en la democracia han sido ampliamente estudiados, siendo especialmente un aspecto que para efectos de la presente investigación resulta más relevante: su papel en los instrumentos de *partnership* entre los gobiernos y la ciudadanía. En particular interesa conocer cómo las características del tejido asociativo de una comunidad afectarán el desempeño de políticas de participación ciudadana instauradas por los gobiernos locales. En este caso se parte del supuesto de que los mecanismos de participación buscan canalizar las demandas de la ciudadanía hacia el proceso de políticas públicas a fin de que el gobierno las tenga en cuenta en el proceso de toma de decisiones o *decisión making*. Si existe un tejido

asociativo cohesionado y plural, con una fuerte base en la comunidad donde se asientan, se favorece la acción colectiva, es decir, permite la cooperación y articulación de demandas, haciendo efectivo el denominado interés particular bien entendido, en el sentido de Tocqueville. Igualmente, será una comunidad con cierta proclividad a interesarse en participar con valores y actitudes cívicas en los asuntos públicos, es decir, más allá de su interés particular tendrán la capacidad de deliberar y llegar a acuerdos para que los temas propuestas al gobierno sean insertados en la agenda. Igualmente un tejido asociativo movilizado y cohesionado puede llegar a presionar para que los acuerdos con el gobierno se cumplan.

Estudios acerca de nuevas fórmulas de participación ciudadana instauradas por gobiernos locales, han subrayado la relevancia que tienen para su buen funcionamiento y el logro de sus objetivos las formas organizadas de la sociedad, asociaciones, lo que obliga a retomar y revisar los postulados de Putnam. En ese sentido, Brugué, Font y Gomá (2003) señalan la necesidad de que en los procesos de participación ciudadana, además de activarse los roles de los ciudadanos a título individual, se adopten estrategias para que tales roles tengan una visión colectiva ya que sin ella se puede favorecer la clientelización de las relaciones entre los individuos y la administración. Para Avritzer (2010) las asociaciones pueden nivelar el acceso desigual a las instituciones políticas siendo órganos de canalización de intereses aún de grupos con bajos recursos socioeconómicos, que tradicionalmente son excluidos del *decisión-making*, que a través de su capacidad movilizadora pueden llegar a tener alguna incidencia en los procesos de política pública, postura compartida por Abers (2000) y Cohen y Rogers (1992).

En términos de Walliser (2002) la participación ciudadana sólo podrá consolidarse a medio y largo plazo si existe una cultura cívica y un capital social capaz de sustentarla, de lo contrario, los instrumentos y mecanismos se vacían de contenido y pierden incluso su papel legitimador de la democracia local. A juicio de Fung y Wright, (2003) las asociaciones permiten la articulación de intereses y pasar del “yo” al nosotros, igualmente para estos autores, no todas las asociaciones serán funcionales a los procesos de participación ciudadana, lo serán especialmente aquellas orientadas hacia el interés general, que conocen la situación de sus comunidades y pueden participar en el proceso de solución de los problemas, participando no sólo con estrategias reivindicativas también de cooperación con el gobierno local. En el mismo sentido Font, San Martín y Schneider (2006) apuntan a que el potencial democrático de las asociaciones es muy amplio y depende principalmente de las características de la organización, algunas como las políticas desempeñan funciones democráticas más importantes en comparación con otras al establecer más contactos institucionales y con autoridades, así como promover más acciones de protesta y resistencia que cualquier otra.

En atención a los hallazgos teóricos que sostienen que el capital social, y en ese orden, las redes de asociaciones civiles, resultan insuficientes para explicar el rendimiento institucional y la gobernabilidad democrática, en la presente investigación no sólo se analizará el rol de las asociaciones sino su interrelación con el contexto político-institucional en el que se enmarca. En efecto, algunos autores sugieren que el apropiado funcionamiento de la democracia y sus instituciones depende de la particular interacción entre la sociedad y las instituciones políticas, y no simplemente de las características de la sociedad per se (Whittington, 2001: 31). Asimismo señalan que donde el Estado no es permeable (*responsive*) a las demandas de la ciudadanía expresadas a través de sus asociaciones, ésta verá sus esfuerzos de organización y coordinación colectiva frustrados, dicho hermetismo estatal se materializará a través de formas represivas o simplemente a través de la omisión de las demandas por parte de los gobiernos (Edwards y Foley, 2001: 18). Como se irá viendo, los rendimientos de los mecanismos de participación serán consecuencia de la interrelación de las dos variables independientes: el contexto político-institucional y los patrones de organización social, reflejado en las asociaciones.

1.7. Contexto institucional y participación ciudadana

Paralelo a los hallazgos de Putnam sobre el rendimiento de las instituciones democráticas vinculado a determinados acumulados de capital social de una sociedad, diferentes escuelas al interior de la ciencia política han cuestionado esta relación unidireccional, agregando un factor adicional a la comprensión de los rendimientos de los regímenes democráticos: las instituciones de gobierno y el proceso político. En efecto, las instituciones entendidas como un conjunto de reglas, normas, rutinas compartidas establecen un marco de reglas de juego que ordenan la interacción social (Ostrom, 1990; Levi, 1996). Por tanto, las formas de organización social reflejadas entre otros en las características del tejido asociativo, responderá a los factores institucionales de gobierno en donde se encuentren insertas. En esa línea, M. Levi (1996) subraya el efecto de las instituciones políticas sobre las características del capital social. Asimismo, Newton señala que en relación al planteamiento *bottom-up* de Putnam, el capital social puede verse igualmente afectado por las políticas y por la misma estructura de los gobiernos, en un proceso *top-down* (1999:117-18). Razón por la cual Lowndes y Wilson sugieren una lectura en “doble vía” de la relación entre sociedad civil y gobierno, reconociendo que los gobiernos, particularmente en el nivel local, afectan las condiciones en las cuales las asociaciones pueden llegar a prosperar o no (2001:631).

A este respecto, haciendo referencia al papel del capital social en la calidad de las acciones de gobierno, Offe y Fuchs concluyen “la calidad del gobierno democrático no

está determinada únicamente por el nivel de asociacionismo cívico y de capital social (...) las estructuras legales e institucionales de gobierno y el principio subyacente de ciudadanía universal, desempeña un cometido independiente y al menos igualmente importante en la medida en que compensan los vacíos y desigualdades de la producción asociativa de bienes colectivos” (Offe y Fuchs, 2003: 406).

El institucionalismo clásico a partir de un enfoque descriptivo sugiere que las reglas, los procedimientos y las instituciones formales que constituyen el sistema de gobierno determinan tanto la estructura de gobierno como la efectividad de la democracia (Rhodes, 1995: 68). En efecto, cuando se hace alusión al contexto político suele referir, en primer orden, a la estructura política formal que enmarcan los fenómenos a estudiar. Para ir más allá de una comprensión descriptiva de las instituciones formales y del *government*, el enfoque neoinstitucionalista pretende analizar tanto reglas y estructuras formales como arreglos informales que tienen lugar en el sistema político así de cómo estas constricciones determinan el comportamiento político y la gobernanza (Olsen y March, 1997; Scharpf, 1997; Lowndes, 2001).

Los neo- institucionalistas históricos plantean la necesidad de estudiar los cambios en los patrones organizacionales y en los recursos que requieren las asociaciones para concitar la acción colectiva (Hall y Taylor, 1996). La democracia, para esta escuela, se desarrolla a la luz de luchas entre grupos sociales y los objetivos de la autoridad estatal de modo que, las transformaciones en las relaciones entre élites y ciudadanos explicarán buena parte de las características del régimen democrático. Las asociaciones voluntarias, en este marco, son importantes en la medida en que movilizan la acción colectiva. Señalan que factores como el nivel educativo, el desarrollo socioeconómico así como el grado de marginalidad del individuo, inciden directamente en la integración de asociaciones cívicas, en tanto que aquellos que cuenten con mayor formación, con mayores recursos serán los que probablemente estén en mejores condiciones para conformar una organización. En consecuencia, el capital social por sí sólo no mejorará las condiciones de colectivos marginados o la desigualdad social (Sckocpol y Fiorina, 1999).

En ese sentido el funcionamiento de la democracia no sólo depende de las condiciones sociales también es preciso considerar el diseño y pautas de las instituciones políticas. Así se parte de considerar que las instituciones importan (Olsen y March, 1997). Las instituciones entendidas como “el conjunto de reglas, normas, tradiciones y contenidos simbólicos que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político”, determinan los cursos de acción de los actores (Olsen y March 1997:63). Scharpf completa este concepto al incluir los arreglos informales, entendiendo las instituciones como sistemas de reglas que estructuran los cursos de acción que un conjunto de actores pueden elegir que incluyen tanto reglas formales como informales

(1997:38). En este marco las organizaciones son relevantes al ser espacios en los cuales las reglas institucionales se explicitan y desarrollan (Olsen y March 1997:72; Lowndes, 2001: 1958). La institución no debe entenderse como un espacio que se autogenera y responde únicamente a sus propios procesos, por el contrario, es preciso considerar el contexto en el cual se enmarca, que ofrece una relación dialéctica entre el entorno y la institución misma.

Las instituciones no sólo ofrecen estabilidad a los procesos sociales si no que a su vez establecen directrices que condicionan el comportamiento de los individuos, que se traducirá, en este caso, en los patrones organizativos y de capital social que generen. El marco institucional, en este sentido, ofrece cierta estabilidad al proceso político puesto que las reglas y tradiciones direccionan la conducta de los individuos facilitando la interacción y disminuyendo la incertidumbre y son el punto de referencia desde el cual los individuos dirigen su conducta (Ostrom, 1999:38).

Las reglas de juego y el diseño de las instituciones políticas determinan el desarrollo de la democracia política (Olsen y March, 1984), sin embargo con el neoinstitucionalismo se pasa de un énfasis en las organizaciones a uno en las reglas de juego (Hall y Taylor, 1996; Lowndes, 2001). En línea con Lowndes (2001) el neoinstitucionalismo centra su atención en algunos componentes institucionales de la vida política, como el sistema electoral, la forma de toma de decisiones dentro de los gobiernos, los acuerdos para definir los presupuestos o la adopción de políticas, las relaciones intergubernamentales, entre otros. De igual forma las instituciones materializan relaciones de poder, favoreciendo ciertos cursos de acción sobre otros, incluyendo algunos actores y excluyendo a otros (Lowndes, 2001:1960).

La escuela neoinstitucionalista provee elementos de análisis para comprender la relación entre valores, organización, estructura e individuos, en donde las rutinas y las reglas pueden generar incentivos o restricciones de cara a entender la acción colectiva (March y Olsen, 1997; Goodin, 1996; Lowndes, 2001). Para Lowndes y Wilson (2001:631) además de la influencia en el surgimiento de asociaciones, los gobiernos pueden igualmente afectar las pautas de movilización de éstas, debido a que son los gobiernos los que establecen el gobierno es central en la formación de condiciones institucionales para el desarrollo de capital social y la activa promoción en la búsqueda de la “virtuosa” combinación entre implicación ciudadana y una buena gobernanza. Para Levi un buen gobierno es el resultado de la interacción entre una mentalidad cívica de los ciudadanos y una mentalidad cívica de los actores de gobierno (1996:50).

Por ello un diseño institucional que promueva la participación de la ciudadanía requiere combinar tanto, estructuras institucionales que faciliten la influencia de los ciudadanos en los procesos de gobierno, como el interés de las autoridades en que esta

influencia se haga efectiva. Lowndes y Wilson respecto a la instauración de espacios de participación en el nivel local sugieren articular un conjunto de valores y rutinas basadas en el intercambio y la deliberación, tener capacidad de reforma y cambio en caso de ser necesario y considerar el contexto histórico en el cual se enmarcan los procesos participativos (2001:631-632).

En esa misma línea Lowndes, Pratchett y Stoker (2006:539) afirman que los niveles de implicación de la ciudadanía en los procesos participativos puestos en marcha por los gobiernos locales están estrechamente relacionados con el grado de apertura del sistema político y la orientación entre las autoridades de gobierno del valor de este tipo de prácticas y de la eficacia de incluir en los procesos de gobierno a actores sociales. Del mismo modo los autores afirman que, mientras los recursos como el capital social en una determinada localidad no son fácilmente modificables, los determinantes institucionales sí que pueden llegar a ser más flexibles. Como consecuencia, los actores políticos y la configuración de instituciones en los cuales se enmarcan los ejercicios participativos serán centrales en este proceso. Los factores políticos e institucionales que estimulan la participación local pueden llegar a generar diferencias importantes en los resultados entre una y otra localidad (2006:539). Los arreglos institucionales no solamente hacen alusión a los acuerdos formales, como reglas, también con prácticas informales que igualmente incidirán en el desarrollo de esos procesos.

Siguiendo a Lowndes, el neoinstitucionalismo, contempla tanto con las normas y las estructuras formales como las convenciones informales, destacando cómo las instituciones representan valores y relaciones de poder (2001). En este caso Lowndes y Pratchett (2009), apuntan a que las normas sin duda inciden en los rendimientos de la participación ciudadana local. Los arreglos formales no sólo de por sí abrirán canales de participación, como es el caso de los mecanismos de participación institucionalizados, sino que según estos autores, promoverán el interés de la ciudadanía en intervenir en la vida pública. Las reglas, proveen información sobre el probable comportamiento futuro de los actores así como de las sanciones en caso de incumplimiento, sin embargo el comportamiento no es neutral ni predecible por el contrario supone un alto grado de intencionalidad de los actores que buscan beneficiarse de las relaciones de poder (Knight, 1992). La relación entre los individuos, en este caso asociaciones, y las instituciones puede ser tanto estratégica como de configuración y limitación de las expectativas mutuas (Hall y Taylor 1998: 961), cuestión que irá definiendo el alcance de los espacios participativos creados.

En este marco de reglas también perviven los arreglos informales que igualmente condicionan los cursos de acción y de decisión, promoviendo o constriñendo los procesos participativos (Lowndes y Pratchett, 2009:108). En efecto, las reglas e instituciones

formales van acompañadas de arreglos informales que determinarán su curso (Knight, 1992). Sin embargo como sugieren Ostrom y Ahn (2003:191-194) las reformas dentro de las instituciones formales pueden reorientar y modificar los patrones de las prácticas informales.

Siguiendo a Goodin (1996:23-25) las instituciones cambian a lo largo del tiempo como resultado de tres procesos: por evolución, por accidente o por una intervención intencional. Si bien para Offe (1996:685-687) el cambio en las instituciones es derivado de una variación en sus valores o de la incompatibilidad de éstos con los valores del entorno, Goodin (1996) al respecto indica que las reformas institucionales pueden corresponder más a la intención de promover valores a largo plazo. Para Nohlen (2007), por otra parte, el proceso de cambio derivado de reformas institucionales está siempre en riesgo toda vez que se produce en un contexto social ajeno a los valores que se quieren introducir, es decir aún prevalecen reglas informales que mantienen las practicas anteriores, el *path dependence*.

El cambio es difícil de lograr, siguiendo a Lowndes, ya que implica un reaprendizaje de valores e identidades en los actores que entrañan patrones existentes de poder y desventaja, asimismo, las prácticas informales son especialmente difíciles de modificar y suelen persistir aún después de que se adelantan reformas en las instituciones formales (2004:561). No obstante, y considerando la instauración de mecanismos de participación ciudadana local como instrumentos de cambio de las prácticas tanto formales como informales de participación, Lowndes, Pratchett y Stoker (2006:559) afirman que el *path dependence* de la gobernanza local puede ser reorientado por actores y nuevos arreglos institucionales formales, de tal suerte que las reformas introducidas de cara a promover la intervención de los ciudadanos en el proceso político efectivamente tengan efecto en el *decisión-making*. Ello dependerá de dos tipos de actores institucionales: los partidos y los líderes políticos.

Paralelo a la disposición de oportunidades de participación, debe estar la eficacia participativa, es decir, que los gobiernos efectivamente consideren las propuestas surgidas en el seno de los mecanismos de participación. Así “para que las personas participen de forma sostenida tienen que creer que su implicación está haciendo diferencia” (Lowndes y Pratchett, 2009: 107).

En el desarrollo de los mecanismos de participación local, como la literatura al respecto lo ha subrayado (Walliser, 2001; Velásquez y González, 2006; Avritzer, 2010; Scheneider y Welp, 2011), es posible identificar que la apertura de los procesos participativos a nivel local no siempre ha estado precedida de un consenso entre la ciudadanía y el gobierno acerca de la naturaleza y propósito de los mismos. Igualmente, una vez instaurados, los estudios empíricos han demostrado que, en ocasiones, más que

favorecer la gobernanza local se acentúa el conflicto o se generan tensiones, especialmente por parte de la ciudadanía que no ven satisfechos sus intereses. El conflicto parece inherente a la vida política que se expresa tanto a nivel electoral, a través de los partidos políticos, o en las relaciones Estado- sociedad, donde una de las manifestaciones pueden ser los movimientos sociales, o incluso dentro de la misma sociedad civil.

La influencia del “contexto político- institucional” en la oferta de participación ciudadana institucional y sus resultados pocas veces ha sido observado como un factor exógeno y explicativo (Font, 2011; Della Porta, 2009). Al igual que el concepto de Estructura de Oportunidades Políticas de la literatura de los movimientos sociales, el “contexto político- institucional” en los estudios de participación ciudadana local se ha convertido en una suerte de cajón de sastre que aglutina un amplio número de variables corriendo el riesgo de ser un término que remite a cualquier aspecto del entorno en el que se desarrollan las prácticas de participación ciudadana. Las propuestas sobre qué elementos deben ser considerados en tal “contexto” son tan diversas como heterogéneas. Lowndes, Pratchett y Stocker realizan un aporte interesante (2009: 101-120), proponen un marco analítico fundamentado en tres factores a través de los cuales buscan explicar la variabilidad participativa en el ámbito local: los recursos, las relaciones y las normas, estas últimas hacen referencia a “(la) combinación específica de instituciones formales e informales que influyen la participación en una localidad, determinando el comportamiento de políticos, administradores públicos, líderes vecinales y ciudadanos a título individual” (2009: 102). Sin embargo determinar los elementos concretos que configuran estas normas está lejos del consenso.

Al revisar la literatura centrada en explorar experiencias participativas en el nivel local se encuentran ciertos puntos en común de lo que configura el “contexto político- institucional” en el que se desarrollan las experiencias participativas. Por una parte, dentro de la variable política se pueden señalar elementos como partidos políticos, sistemas de partidos, voluntad política, concordancia entre gobierno central y gobierno local, participación electoral, entre otros (Schneider y Welp, 2011). Por otra parte en la dimensión institucional se encuentran aspectos como: estructura territorial de gobierno – centralización, descentralización-, existencia de instituciones y regulaciones formales para la participación, recursos humanos y técnicos destinados a este tema, entre otros (Font et al, 2011).

Así, Avritzer (2010) señaló que al comparar los resultados en términos deliberativos y distributivos de los presupuestos participativos llevados a cabo en cuatro ciudades brasileñas (Sao Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte y El Salvador), los factores que a su juicio habían resultado determinantes era el tejido asociativo de cada ciudad y el color

político del gobierno que lo había implementado. Por su parte la investigación de Scheneider y Welp (2011) en cuatro ciudades latinoamericanas (Buenos Aires, Bogotá, Caracas y Montevideo) explora, cómo entre otros, la voluntad política, la fragmentación o polarización del sistema de partidos determinan el alcance de los diseños participativos instituidos en dichas ciudades.

CAPÍTULO II. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN. EL PROBLEMA Y LAS VARIABLES

En el capítulo anterior se dio cuenta de la profusión de mecanismos de participación directa de la ciudadanía implantados por gobiernos locales que en su mayoría tienen en común el interés de, por una parte, profundizar la legitimidad y la democracia local (Fung y Wright, 2003) y, por otra, brindar transparencia y eficacia a la acción de gobierno (Subirats, 2001).

Este fenómeno entronca con una problemática más amplia dentro de la ciencia política que alude a las limitaciones del modelo representativo de cara a agregar y representar el conjunto de preferencias de la ciudadanía (Pateman, 1970; Barber, 1984) y dar respuesta a las demandas (Pharr y Putnam, 2000). Desde el punto de vista normativo, los modelos de democracia deliberativa y participativa (Pateman, 1970; Fishkin, 1995; Macedo, 1999) han planteado que la integración más activa del ciudadano en los procesos de gobierno puede brindar mayor legitimidad al sistema democrático reconociendo que el voto es un instrumento insuficiente en la expresión de preferencias.

Los diferentes resultados en términos de efectiva influencia de los ciudadanos en los procesos de política así como los limitados aportes a la democracia local ha llevado a que se planteen desde la academia preguntas relativas a los reales aportes de estos procesos en los sistemas democráticos locales intentando desentrañar cuáles son los factores que inciden que en algunos casos se trate de procesos exitosos mientras que en otros se cuestionen sus rendimientos.

2.1. El problema, las hipótesis y las variables

En este marco el **propósito principal** de esta investigación es estudiar los patrones de participación que ha tenido lugar en el marco de mecanismos de participación no electoral creados por los gobiernos locales de dos ciudades: Bogotá y Madrid. Así como caracterizar el impacto que variables de contexto como el tejido asociativo y el marco político- institucional han tenido en su desarrollo.

Estas dos ciudades como resultado del proceso de consolidación democrática experimentaron la implantación de instrumentos de diálogo entre el gobierno local y los ciudadanos a fin de que éstos últimos tuvieran la capacidad de influir en la definición de políticas o en temas de interés colectivo de manera directa. Tanto en el caso de Bogotá como en el de Madrid los respectivos gobiernos locales han dispuesto reglamentaciones

para promover y viabilizar la participación más activa de los ciudadanos, complementaria a la participación electoral a través del voto. Han establecido para ello un abanico de mecanismos que contemplan desde la información, hasta la consulta y la influencia de los ciudadanos en el proceso de formación de políticas.

Del amplio espectro de mecanismos de participación ciudadana creados por los gobiernos tanto de Madrid como de Bogotá, se estudiarán en profundidad dos, uno en cada ciudad, que tienen como punto en común otorgar un papel importante a la base asociativa, operar con una lógica territorial, promover la deliberación entre los actores sociales que forman parte del proceso e incorporar en el proceso de toma de decisiones políticas las propuestas surgidas en el seno de tales espacios. Los mecanismos son los Consejos de Planeación Local, caso de Bogotá, y los Planes Especiales de Inversión, Madrid.

La participación ciudadana directa, entendida como la influencia del ciudadano en el proceso político independiente del voto (Verba, Scholzman y Brady, 1995), a la que se orienta esta investigación ha tenido como referente privilegiado al gobierno del nivel local, que entre otros, busca dotar a través de la creación de instrumentos de canalización de la influencia ciudadana, de mayor legitimidad a las políticas locales así como profundizar el proceso democrático (Font, 2001). No obstante, y como lo han señalado varios estudios empíricos (Schneider y Welp, 2011; Goldfrank, 2011; Colino y Del Pino, 2006), la realidad participativa no siempre se acerca al fortalecimiento de la democracia local en términos de responder a las preferencias de los ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos (Dahl, 1973: 13). Por el contrario, críticas a este tipo de proceso han estado orientadas a evidenciar el uso instrumental que se hace de ellos (Walliser, 2001) así como el riesgo de que se genere un sesgo participativo en donde se privilegie la participación de ciertos sectores sociales frente a otros (Navarro, 2001).

De esta manera los mecanismos participativos creados por los gobiernos locales pueden producir resultados, en términos democráticos, diferentes en función del contexto en el que se ubiquen (Avertizer, 2010). La implementación de estas iniciativas en algunos casos han dado lugar a cooptación política (Silva, 2003; Goldfrank, 2006) o, en otros, la participación ciudadana en estos espacios ha sido ineficaz debido al bajo grado de incidencia en las decisiones políticas (Velásquez y González, 2003).

Los estudios empíricos han puesto de manifiesto las notables diferencias en términos de los resultados de este tipo de procesos y de su desigual contribución a la democracia local, cuestión por la que resulta imperativo identificar las variables que influyen en los resultados y rendimientos de los mecanismos de participación instaurados por los gobiernos locales.

En este marco surgen las siguientes **preguntas**:

1. ¿Cuáles son los efectos de las variables contexto (político-institucional y tejido asociativo) en la participación ciudadana que tiene lugar en el marco de mecanismos institucionalizados para tal fin?
2. ¿Estos mecanismos han profundizado la democracia local?

En este estudio se parte de la **hipótesis**, entroncada con la literatura sobre participación, de que los mecanismos de participación creados por los gobiernos funcionarán de forma diferente, que se reflejarán los patrones de participación que susciten y en su aporte a la democracia local, en función del contexto en el que se hallen y esto dependerá de dos variables centrales: el tejido asociativo y el contexto político-institucional del lugar donde se ponga en marcha.

La presente investigación pretende responder las anteriores cuestiones profundizando en los efectos de los mecanismos en cuestión en la democracia local, en particular respecto a los patrones de participación ciudadana que se genera en el marco de éstos. La literatura sobre este tema se ha orientado a evaluar de forma predominante los mecanismos participativos en sus resultados más inmediatos (Anduiza y De Maya, 2005), dejando de lado el impacto de éstos en el comportamiento de los ciudadanos relativo a la participación, el manejo del conflicto y el disenso al interior de dichos mecanismos así como en la relación entre gobernantes y gobernados que se genera en el marco de los instrumentos participativos establecidos. Por lo anterior el presente estudio busca dar un paso más y avanzar sobre la cuestión de los rendimientos de tales mecanismos en la democracia local, sugiriendo que éstos dependerán de la interrelación de las dos variables contextuales antes señaladas.

La **variable dependiente** será los patrones de participación ciudadana que se entenderán como aquellas acciones y prácticas mediante las cuales los ciudadanos buscan influir en las acciones de gobierno, en el marco de mecanismos institucionalizados para tal fin.

En ese sentido, se busca identificar las dinámicas a través de las cuales los actores sociales que se involucran en los espacios de participación buscan influir en los procesos de gobierno, las prácticas en ocasiones informales que se generan al interior de los mecanismos participativos creados.

Las **variables independientes** serán la estructura institucional de gobierno y tejido asociativo. Se plantea que las características de estas dos variables determinarán las acciones y prácticas mediante las cuales los actores sociales buscan influir en las acciones

de gobierno y condicionarán su contribución a la democracia local. De esta manera, un similar diseño institucional del mecanismo tendrá rendimientos distintos en función del contexto asociativo e institucional de gobierno en donde se ponga en marcha.

Respecto al tejido asociativo como ya se indicó en el capítulo anterior, es un elemento central dado que facilita la acción colectiva. La relevancia del asociacionismo en la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana radica en su papel de facilitar y promover la articulación de intereses, y el logro de lo que Tocqueville llama interés individual debidamente entendido, encuadrado en un contexto de necesidades públicas más amplias, en donde el interés personal está en función de los intereses generales. Por otra parte, la disposición de la comunidad a formar parte de los procesos participativos se traduce en la pluralidad del proceso, un mayor número de personas participando en él, mayor interés hacia lo público, calidad en las discusiones y articulación de visiones.

Las asociaciones son entendidas como organizaciones que reúnen y cohesionan a un grupo de individuos los cuales persiguen bienes o intereses similares, siendo una expresión organizada de la sociedad civil (Font, Montero y Torcal, 2006). Se caracterizan por la pertenencia voluntaria y no remunerada. Estas organizaciones se gestionan bajo un autogobierno, donde son sus miembros los que deciden los fines de la asociación y los términos en los cuales se dará la pertenencia (Boix y Posner, 2000:165). Las actividades asociativas generan vínculos que hacen posible la acción coordinada y la cooperación. Características como su capacidad de organización y movilización, su autonomía respecto del sistema político y en la definición serán especialmente tenidos en cuenta cuando se analice el tejido asociativo de cada una de las ciudades objeto de estudio.

Por otra parte, y partiendo del planteamiento de Olsen y March de que las instituciones importan (1997) en tanto éstas ofrecen estabilidad a los procesos sociales y a su vez marcan pautas que condicionan el comportamiento de los individuos, simplificando la interacción y disminuyendo la incertidumbre (Ostrom, 1999:38).

Dentro de la variable de contexto político- institucional de las ciudades, se observará:

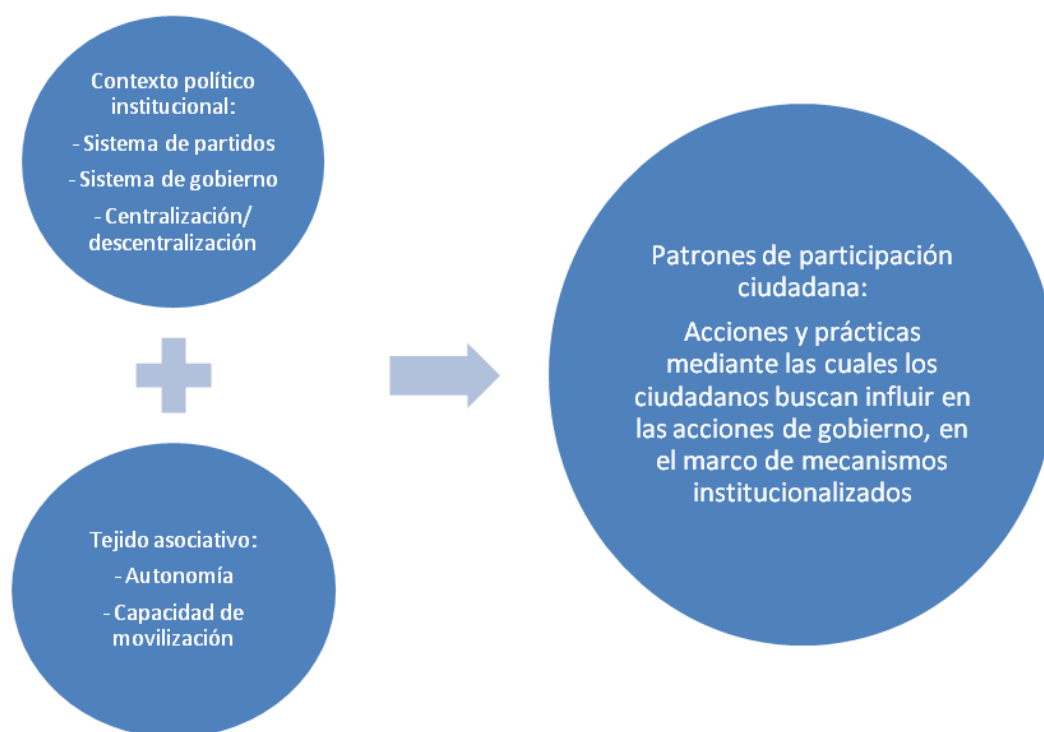
- El sistema de partidos y color político
- El sistema de gobierno
- El modelo de distribución territorial del poder

Estas dimensiones han sido escogidas teniendo en cuenta los principales aportes dentro de la literatura en orden a identificar las propiedades de la variable contexto político que aparece de forma recurrente dentro de la literatura de la participación

ciudadana local. Aunque no es posible señalar un consenso a este respecto las tres dimensiones antes mencionadas son referidas de forma reiterada dentro de los estudios sobre la cuestión participativa (Walliser, 2001; Colino y Del Pino 2006; Avritzer, 2010; Schneider y Welp, 2011; Font et al, 2011). A la variable que se hace menos referencia en la literatura es al sistema de gobierno, de si se trata de uno de corte presidencialista o parlamentario. Ello probablemente debido a que los estudios comparados se suelen enmarcar en la misma región (América, presidencialista/ Europa parlamentario). Sin embargo teniendo en cuenta de que se trata de una investigación cuyas ciudades se ubican en dos regiones diferentes se decidió incluirlo toda vez que este elemento podrá definir la capacidad y grado de iniciativa de las autoridades de gobierno para emprender procesos participativos.

En la siguiente gráfica se resume la relación entre variables.

Gráfica 2.1. Variables independientes y dependiente



Fuente: Elaboración propia

Más que observar el impacto de cada variable por separado, interesa detectar la interacción de las dos, ya que a juicio de esta investigación, esta interacción no sólo condicionará el desarrollo de los mecanismos de participación estudiados sino que su combinación dará lugar a cuatro posibles escenarios.

Los diferentes resultados de los mecanismos de participación creados por los gobiernos locales, en términos entre otros de su contribución a la democracia local y la eficacia en su influencia en la agenda pública, ha llevado a que desde la literatura sobre participación se plantee la incidencia de diferentes factores en su desarrollo y rendimiento. Sin embargo, además de la identificación de factores algunos autores han apostado por plantear tipologías que sintetizan la interrelación de las diferentes variables y su influencia en los mecanismos de participación.

De este modo, Avritzer (2010) propone que dos variables son centrales para comprender el éxito o fracaso de los instrumentos participativos creados desde el gobierno: la sociedad civil y sociedad política (partidos políticos). La combinación de estas dos variables puede sugerir el grado de eficacia o no de los diseños participativos introducidos. De esta forma el autor señala que mecanismos de participación como los presupuestos participativos suponen un grado alto de radicalidad democrática en tanto que se caracterizan por la limitada acción del gobierno en la toma de decisiones, que en ocasiones tiene un rol como mero facilitador del proceso deliberativo. Ello hace que dicho mecanismo sólo sea efectivo en contextos donde exista un fuerte consenso entre los actores de la sociedad civil y política. Este diseño depende tanto de la voluntad política como de la capacidad organizativa de la sociedad civil (2010:104-105). Del mismo modo sugiere que los diseños participativos de ratificación, en los cuales la ciudadanía debe aprobar una propuesta de política pública presentada por el Estado, son más adecuados en contextos de baja capacidad de movilización social y poco apoyo por parte de la sociedad política respecto a los procesos participativos (2010:108-109).

Lo que Avritzer (2010) busca demostrar es que si bien los estudios han intentado identificar el impacto de variables como las características y composición de la sociedad civil o el grado de apoyo de los partidos políticos a procesos participativos, muchos de los estudios han hecho un análisis individual de tales factores. Por tanto propone un marco analítico integral para demostrar que el factor principal es la forma en que ambas variables interactúan (2010:241).

En esa misma línea, Baiocchi et. al (2011) proponen su propia tipología en términos de los efectos en la democracia local de los mecanismos implantados, identificando dos factores principales: grado de autoorganización de la sociedad civil y *demand-making*. El grado de autoorganización de la sociedad civil refiere a su capacidad de organización independiente, movilización de sus propios recursos y formación autónoma de sus preferencias. Así, se puede tratar de una sociedad civil dependiente o autónoma. Por otra parte está el factor que los autores denominan *demand-making* que hace alusión a las reglas estables y regularizadas así como a los procedimientos transparentes puestos en

práctica por los gobiernos locales. Puede tratarse de un *demand- making* institucionalizado o discrecional. La combinación de estos dos factores puede conducir a una democracia afirmativa, democracia movilizadora, democracia postrada y democracia bifurcada (2011:34-38).

Por último, Velásquez y González (2006) sugieren que la participación dependerá de las características del entorno político y de los actores sociales en donde se pongan en marcha los procesos participativos. Así el grado de apertura del entramado político y la capacidad de articulación y movilización de los actores sociales condicionarán los resultados y el tipo de participación que tenga lugar en el seno de los mecanismos. Los elementos propuestos por Velásquez y González (2006:28-30) serán tenidos en cuenta en la tipología que a continuación se propone. Al igual que Avritzer estos autores subrayan que la interacción de las dos variables es lo que permite desentrañar la capacidad de democratización de los mecanismos participativos.

Las acciones y prácticas mediante las cuales los ciudadanos buscan influir en las acciones de gobierno, en el marco de mecanismos institucionalizados, dependerá de la interacción de las reglas institucionales (incentivos) y de la capacidad de organización de los actores sociales, asociaciones, así como de movilización y presión. La combinación de las características de estas dos variables, dará lugar a cuatro posibles escenarios de rendimiento institucional. La tabla 2 resume la propuesta:

Tabla 2.1. Tipología patrones de participación

| | | Contexto político- institucional | |
|-------------------|--------|----------------------------------|--------------------------------------|
| | | Favorable | Desfavorable |
| Tejido asociativo | Fuerte | Deliberación y pluralismo | Reivindicación- confrontación |
| | Débil | Instrumentalización | Clientelismo o cooptación |

Fuente: Elaboración propia

De la propuesta anterior se desprenden cuatro hipótesis secundarias:

Hipótesis 1: En un contexto donde se halle un tejido asociativo fuerte y con capacidad de movilización junto con condiciones institucionales favorables hacia la participación es probable que los patrones de participación que se den al interior de los mecanismos creados por los gobiernos haya mayor deliberación e incidencia en la agenda

Hipótesis 2: Donde nos encontremos con actores sociales poco organizados en un contexto institucional favorable a la participación se podría esperar que dicha participación sea instrumental

Hipótesis 3: En caso de que las condiciones institucionales sean restrictivas pero el tejido asociativo sea denso y organizado es posible observar dinámicas participativas reivindicativas y contestatarias

Hipótesis 4: En un contexto institucional de gobierno restrictivo y un tejido asociativo laxo y poco organizado, es probable que surja una participación de corte clientelar

En la literatura hay un cierto consenso en que una adecuada combinación entre capacidad de autoorganización y movilización de la sociedad civil y disposición del contexto político institucional hacia la participación puede generar un ambiente propicio para los rendimientos de los mecanismos participativos creados, que en efecto logren profundizar la democracia local e incidir en la agenda (Lowndes y Pratchett, 2009; Avritzer, 2010; Baiocchi et. al, 2011).

Esto es así por dos puntos. En primer lugar, como lo destacaran Baiocchi (2005) y Avritzer (2010) para que tenga lugar la deliberación y el carácter plural de los espacios participativos, donde no se privilegie a un sector determinado de la población, y la ciudadanía sea capaz de articular demandas es preciso contar con una sociedad civil movilizadora, con capacidad para definir sus propias demandas pero también con capacidad de cooperación y acción colectiva. Siguiendo a Warren (2001) el asociacionismo configura una estructura social que hace posible el libre intercambio de las opiniones y la consecución de intereses individuales, ahora colectivizados. Para que se posible el pluralismo se requiere de una sociedad civil organizada para evitar que unos cuantos grupos se apropien de los espacios “uno de los peligros de la participación y de la toma de decisiones a partir de la discusión es que algunos participantes, motivados por sus intereses particulares, van a querer utilizar su poder para manipular el procedimiento y así asegurar sus posiciones” (Fung & Wright, 2003: 44). Por ello es a través de un escenario plural, donde todos los participantes tienen igual posibilidad de expresar sus puntos de vista, en donde se puede lograr el objetivo de deliberación igualitario, las asociaciones

compiten entre sí y no poseen un reconocimiento especial por parte de las instancias de gobierno, lo que impide la monopolización de la actividad participativa.

En segundo lugar, como lo señalara Abers (2000:195-198) la implementación de procesos de participación por parte de gobiernos conlleva entre otros a un riesgo importante y es la cooptación. La puesta en marcha de dichos espacios participativos puede tener la intención de crear cierta apariencia de legitimidad y de apoyo ciudadano a los procesos de gobierno sin embargo la inclusión en estos escenarios participativos puede significar el control de los grupos sociales que allí intervienen e incluso la desmovilización de organizaciones sociales independientes y mantenerlos trabajando en las áreas que interesa al gobierno (Abers, 2000:197). En ese sentido, puede que las autoridades estatales deseen mantener una relación asimétrica de poder en el marco de los mismos mecanismos de participación instaurados lo que se facilitará en tanto no exista una ciudadanía con verdadera capacidad de movilización y reivindicación. Retomando la tipología de Arnstein (1969), presentada en el capítulo anterior, puede que se trate de una participación manipulada o simbólica. En efecto algunos teóricos han señalado que las políticas de participación promovidas desde el Estado, muchas de ellas con un carácter *top-down*, puede suponer el control de los que allí participan. Por tanto, además de una ciudadanía organizada se requiere de un Estado que en efecto esté abierto al intercambio y a ceder parte de su poder en la definición de las políticas públicas a la ciudadanía.

Por otra parte, en los estudios sobre los factores que han llevado a que unas experiencias participativas se ha demostrado que ello no solamente depende de la disposición de las autoridades y el contexto político también de la capacidad de auto-organización social. En efecto, como lo señalaban Fung y Wright (2003:440) las instituciones de participación creadas por los gobiernos locales pueden no arrojar los resultados democratizadores que sus proponentes esperan si no existe una real capacidad de auto-organización, con autonomía, de la sociedad civil.

Dado que poner en marcha mecanismos de participación implica una cesión parcial o redistribución de poder, insertando canales de influencia directa de la ciudadanía sobre procesos de gobierno, el gobierno municipal podrá considerar información acerca de los recursos e intereses de las asociaciones locales, a fin de identificar su poder de influencia y confianza²¹ para trabajar con aquellas que resultan funcionales a los intereses del gobierno municipal. Navarro (2001:97), denomina a este fenómeno, sesgo participativo en donde se beneficiará a determinados grupos sociales frente a otros. Lo anterior supone que “el gobierno municipal procederá a institucionalizar la oferta, a incorporarla como

²¹ Navarro denomina coeficiente de confianza a la predisposición de las asociaciones de colaborar con el gobierno local.

una política pública en su proyecto de gobierno, siempre y cuando existan actores corporativos que cumpliendo tales condiciones garanticen la consecución simultánea de democratización y victoria electoral” (Navarro, 2001:98). Como consecuencia, los dirigentes locales solamente abrirán espacios de participación en la medida en que aseguren una cierta coordinación de intereses entre los actores de la participación y los de su agenda de gobierno. Siguiendo la propuesta de Brugué, Font y Gomá se trataría del monólogo que representa un discurso dominante, de una élite que controla el proceso y, de una ciudadanía apática y sin capacidad para transmitir opiniones propias (Brugué, Font y Gomá, 2003).

No obstante para que ello se dé en la práctica, no sólo se requiere de un actor gubernamental que concentre todo el poder de decisión frente a la implementación de la política participativa, sino de una sociedad civil poco movilizada con tendencia al corporativismo más que al pluralismo, lo cual facilita el sesgo participativo por parte del gobierno que no encuentra resistencia en el tejido asociativo. Lo anterior se denomina a efectos de la tabla 2.2, instrumentalización. La participación instrumental surge de una relación utilitaria y asimétrica entre el gobierno y los actores sociales, en la que el primero involucra a la población en la gestión local a fin de reducir costes de inversión o ganar legitimidad política sin que la población tenga un lugar importante en la toma de decisiones.

A la luz de lo señalado por Warren los efectos democráticos de las asociaciones dependen de entornos contextuales más amplios donde el Estado, entre otros actores, desempeña un papel importante (2001). De igual forma, una de las funciones de las asociaciones en las instituciones de gobierno es la resistencia como recurso de las asociaciones frente a contextos institucionales herméticos y poco permeables. Dada su función como canalizador de intereses, serán plataformas a través de los cuales los individuos buscan posicionar sus intereses y que pretende representar aquellos sectores que sólo han tenido el voto como único recurso de expresión y que resultan marginados en el diseño de la agenda pública. Así, en caso de coincidir un contexto- institucional poco favorable a la participación junto con un tejido asociativo vibrante, que desee incluir sus temas en la agenda de gobierno, es probable que tenga lugar un escenario de confrontación y protesta.

Por último, ante la ausencia de un tejido asociativo fuerte se observa un escenario de participación individual con dificultades para articular demandas colectivas, una atomización que aunada a un gobierno poco interesado en ceder poder en los procesos de gobierno, puede derivar en una selección de beneficiarios que ven por sus intereses y una reproducción de prácticas clienterales, entendida como un tipo de relación asimétrica,

toda vez que la imposición de las reglas depende del dominador, en este caso contexto institucional de gobierno, y no de una dinámica de pacto público (García, 2003:35). O la misma atomización facilite procesos de cooptación como los destacados por Abers (2000). Machado (2009) identificaba que la falta de transparencia y reglas claras sobre la financiación de los proyectos derivados de los Consejos Comunales en Venezuela ha facilitado el surgimiento de la corrupción y el clientelismo en el marco de este mecanismo. Por su parte, Brasil y Carneiro (2011) respecto a la participación en las políticas urbanas en Brasil subrayaron el alto riesgo de cooptación que subyacen a estos instrumentos “se evidencian riesgos asociados a las posibilidades de colonización de los actores del Estado (...) que pueden capturar las prácticas participativas autónomas y vaciar la sustancia deliberativa de las instituciones participativas” (2011:85).

Aunque se parte del ideal normativo de que los espacios de participación directa pueden generar una participación autónoma, plural y de corte deliberativo con efectiva incidencia en la agenda de gobierno, en la práctica los resultados han sido dispares. Ejemplos como los presupuestos participativos en Porto Alegre conducen a pensar que en efecto tal ideal normativo es posible, sin embargo como ya lo subrayaran Goldfrank (2006) y Avritzer (2010), este diseño normativo trasladado a otros lugares en muchos casos ha carecido de eficacia con resultados muy diferentes a los advertidos en Porto Alegre.

Bajo las anteriores premisas los casos de estudio de Bogotá y Madrid tendrán como objetivo evidenciar si ciertamente, las variables independientes (tejido asociativo y contexto institucional de gobierno) tienen este efecto en los patrones de participación que se den al interior de los mecanismos creados por los gobiernos

2.2. Estrategia comparativa

A fin de verificar la hipótesis y desarrollar los interrogantes planteados la estrategia metodológica utilizada será la del estudio de casos, centrándome en dos casos lo que permitirá profundizar, considerar gran cantidad de propiedades del caso y analizar la compleja interacción de las dos variables independientes: tejido asociativo y contexto político- institucional. La observación de los dos casos también permitirá efectuar una comparación explícita y sistemática a fin de estudiar las relaciones entre variables, y examinar similitudes y divergencias entre ellos, en este caso dos ciudades. Se busca poner en relación los dos casos, analizando con profundidad las propiedades en cada uno (Anduiza, Crespo, Méndez, 2009). Retomando a Caïs (1997), el estudio de caso remite a trabajar con un número reducido de casos, que comparan de manera general

determinando similitudes y diferencias a fin de lograr “generalizaciones modestas sobre orígenes y resultados históricos” (Caïs, 1997:18). En este caso se analizará la evolución de las variables y su impacto sobre el fenómeno estudiado.

Los casos fueron seleccionados teniendo en cuenta que en los dos se han puesto en marcha políticas de participación ciudadana y que los procesos participativos fueron instaurados en las ciudades como resultado de un proceso de consolidación democrática. En los últimos diez años los gobiernos municipales tanto de Madrid como de Bogotá instauraron una nueva normativa de participación que han tenido el reto de poner en marcha en sus distritos y localidades procesos participativos. Ante la necesidad de estudios comparados en materia de participación ciudadana local que permita observar cómo la participación se ve condicionada por variables de contexto, esta investigación tiene como propósito contribuir a la cuestión analizando dos ciudades con contextos político- institucionales diferentes revisando en cada uno el impacto de los niveles de tejido asociativo. Se buscó que las unidades de observación fueran procesos con cierto nivel de consolidación en la práctica participativa de las ciudades para analizar su desarrollo en un período de tiempo.

La comparación se realizará en dos niveles: entre ciudades, considerando en particular el efecto del contexto político- institucional y las características del tejido asociativo a lo largo del tiempo en los patrones de participación que ha habido en general en la ciudad. Y en segundo lugar, se observará en particular la interrelación de estas dos variables en los patrones de participación que se ha observado en el marco de unos mecanismos concretos de participación creados en cada ciudad con similar diseño. En ambos casos se trata de mecanismos de planificación participativa, aunque en el caso de Madrid los actores sociales también tienen incidencia en las decisiones adoptadas.

Se analizarán los Consejos de Planeación Local (CPL), en la ciudad de Bogotá, y los Planes Especiales de Inversión (PEI), de la ciudad de Madrid. Estos dos mecanismos tienen varios puntos en común: son mecanismos formales de participación, fueron creados aproximadamente en el mismo período de tiempo (2001 y 2004 respectivamente), fueron una gran apuesta política para poner en marcha la participación ciudadana local, tienen su ámbito territorial en las localidades y distritos (es el nivel intermedio entre la ciudad y el barrio), están orientados principalmente a la participación de asociaciones, y, su objetivo último, es la intervención de la ciudadanía en la planeación de acciones para su territorio.

En el caso de Bogotá, la creación de los Consejos de Planeación Local y los Encuentros Ciudadanos en el 2000, supuso el primer gran avance de la ciudad para permitir la influencia de la ciudadanía en los procesos de planeación de las localidades

(distritos) que la constituyen. Los Consejos de Planeación Local son un mecanismo de participación creado en cada localidad, el cual está integrado por representantes de las asociaciones civiles que tienen asiento en la misma (un representante por cada tipo de organización, en total nueve). Son entes consultivos e instancias de planeación en la localidad, tienen como funciones “organizar, promover y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local”. Los planes de desarrollo locales son documentos de política pública en los que se especifican las acciones a adelantar en cada período de gobierno, de cuatro años, a través de estos se detallan los objetivos, las estrategias, los programas, los proyectos, así como los respectivos recursos asociados para garantizar su cumplimiento en la localidad.

El caso de Madrid, los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial, son mecanismos que buscan el reequilibrio social y territorial de la ciudad, a través del papel activo de las asociaciones de vecinos de los distritos y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos quien actúa como interlocutora del tejido asociativo. Se trata de un ejercicio de planificación participativa donde representantes de las asociaciones y la FRAVM participan en todo el proceso de política pública. La metodología está compuesta por una serie de etapas previamente acordadas por el Ayuntamiento y la FRAVM, en donde éstos identifican los distritos en los que se va a llevar a cabo el plan, de acuerdo a su situación socioeconómica y segregación territorial. Cada plan contiene un período de ejecución, entre cuatro y cinco años que corresponde con la legislatura, así como un conjunto de actuaciones previamente concertadas por las asociaciones y la FRAVM y de éstas con el Ayuntamiento.

La literatura expuesta ha mostrado que buena parte de los análisis se han orientado hacia la identificación de los elementos que explican la puesta en marcha de estas iniciativas, o la caracterización de éstos procesos buscando responder cómo se materializan. No obstante, la pregunta acerca de cuáles son los factores que inciden en su rendimiento parece aún menos explorada, motivo por el cual, la presente investigación busca contribuir al estado de la cuestión a partir de un estudio empírico de dos ciudades con realidades y contextos distintos pero que llevan a cabo procesos similares de participación.

El nivel local ha sido escogido como punto de análisis en esta investigación, dado que gran parte de las experiencias de participación se lleva a cabo en dicho espacio, por ser el más cercano al ciudadano y donde la comunidad puede tener mayor influencia en el proceso de políticas de temas que les atañen. La escala igualmente permite reducir el número de ciudadanos que intervienen y de esta forma se favorece el debate. El nivel sublocal, distrito, es potencialmente más rico en términos de análisis en ciudades grandes

debido a que tanto allí como en los barrios es donde tiene lugar la interacción más intensa entre la comunidad y el gobierno.

2.3. Casos

Bogotá, capital de Colombia, es una ciudad que actualmente cuenta con cerca de siete millones seiscientos mil habitantes²² de habitantes y es el centro político, financiero, productivo del país siendo el mayor generador de servicios.

Tabla 2.2. Indicadores Sociales

| Año | Alfabetismo | Línea de pobreza | Esperanza de vida (años) | Tasa de homicidios (por cien mil habitantes) | Nec. Básicas Instisfechas (NBI) |
|------|-------------|------------------|--------------------------|--|---------------------------------|
| 1971 | 85.4 | | 66.2 | 23 | |
| 1980 | 92.2 | | 67.1 | 27 | |
| 1985 | 93.7 | | 67.8 | 34 | |
| 1990 | 95.2 | | 69.7 | 47 | |
| 1993 | 95.5 | | 71.1 | 58 | |
| 1998 | 98.0 | | 72.1 | 41 | |
| 2001 | 98.0 | | 72.9 | 31 | |
| 2002 | n.d. | 38.3 | n.d. | 28 | 10.1 |
| 2005 | 98.0 | 27.0 | 74.4 | 24 | 9.2 |
| 2010 | 98.0 | n.d. | 75.4 | 23 | Nd. |

Fuentes: De 1971 a 1998 (Dávila: 2005: 425). De 2001 a 2010 (Veeduría Distrital 2011). Datos de pobreza y NBI Informe de Desarrollo Humano 2008

En términos político- administrativos la ciudad está dividida en veinte zonas denominadas localidades, diecinueve urbanas y una de carácter rural. A su vez, el territorio de la ciudad de Bogotá se clasifica en estratos, en total seis. La estratificación socioeconómica es una clasificación de los inmuebles residenciales con base en las características de la vivienda utilizada en Colombia para efectos de facturación y subsidios de los servicios públicos²³. El estrato es útil, entre otros, para definir los lugares más

²² Secretaría de Planeación de Bogotá. Reloj de Población, actualización 16 de agosto de 2011 (<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Informaci%F3nTomaDecisiones/Estadisticas/RelojDePoblacion>)

²³ La función de la estratificación es el cobro diferencial de los servicios públicos domiciliarios en función del nivel de renta, permite asignar subsidios o cobrar contribuciones. La clasificación tiene en cuenta las características de la vivienda y el nivel socioeconómico. Así, quienes tienen mayor capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus tarifas (www.dane.gov.co). Los estratos socioeconómicos son: 1) bajo-bajo, 2) bajo, 3) medio-bajo, 4) medio, 5)

deprimidos y vulnerables de la ciudad, información que se tiene en cuenta para el diseño de políticas públicas focalizando programas sociales. El 75% de la población en Bogotá pertenece al estrato bajo o medio-bajo. Las localidades de Chapinero y Usaquén concentran la población con un estrato socioeconómico en promedio más alto, mientras que Bosa y Ciudad Bolívar reúnen los sectores más deprimidos de la ciudad.

Tabla 2.3. Población y estrato socioeconómico por localidades

| Localidad | Población Total | Promedio Estrato |
|----------------|-----------------|------------------|
| Usaquén | 488.559 | 3.9 |
| Chapinero | 128.260 | 4.3 |
| Santa Fe | 111.630 | 1.8 |
| San Cristóbal | 483.882 | 1.8 |
| Usme | 294.975 | 1.5 |
| Tunjuelito | 213.122 | 2.2 |
| Bosa | 541.676 | 1.6 |
| Kennedy | 1,057.126 | 2.7 |
| Fontibón | 349.577 | 3.2 |
| Engativá | 836.897 | 3.2 |
| Suba | 864.959 | 3.1 |
| Barrios Unidos | 184.115 | 3.6 |
| Teusaquillo | 131.528 | 3.6 |
| Los Mártires | 99.634 | 3.4 |
| Antonio Nariño | 102.568 | 3.4 |
| Puente Aranda | 294.593 | 3.5 |
| La Candelaria | 28.626 | 2.3 |
| Rafael Uribe | 402.435 | 2.3 |
| Ciudad Bolívar | 744.340 | 1.6 |
| Sumapaz | 49.979 | n.d. |

Fuente: Secretaría de Planeación de Bogotá (www.sdp.gov.co)

medio-alto, y 6) alto. La metodología utilizada para la estratificación socioeconómica específica como unidad de conformación de estrato a la manzana urbana.

Mapa político- administrativo de Bogotá. División en localidades



- | | | | |
|---|--------------------------------------|---|---|
| 1. <u>Usaquén</u> | 6. <u>Tunjuelito</u> | 11. <u>Suba</u> | 16. <u>Puente Aranda</u> |
| 2. <u>Chapinero</u> | 7. <u>Bosa</u> | 12. <u>Barrios Unidos</u> | 17. <u>Candelaria</u> |
| 3. <u>Santa Fe</u> | 8. <u>Kennedy</u> | 13. <u>Teusaquillo</u> | 18. <u>Rafael Uribe Uribe</u> |
| 4. <u>San Cristóbal</u> | 9. <u>Fontibón</u> | 14. <u>Los Mártires</u> | 19. <u>Ciudad Bolívar</u> |
| 5. <u>Usme</u> | 10. <u>Engativá</u> | 15. <u>Antonio Nariño</u> | 20. <u>Sumapaz</u> |

Fuente: www.bogota.gov.co

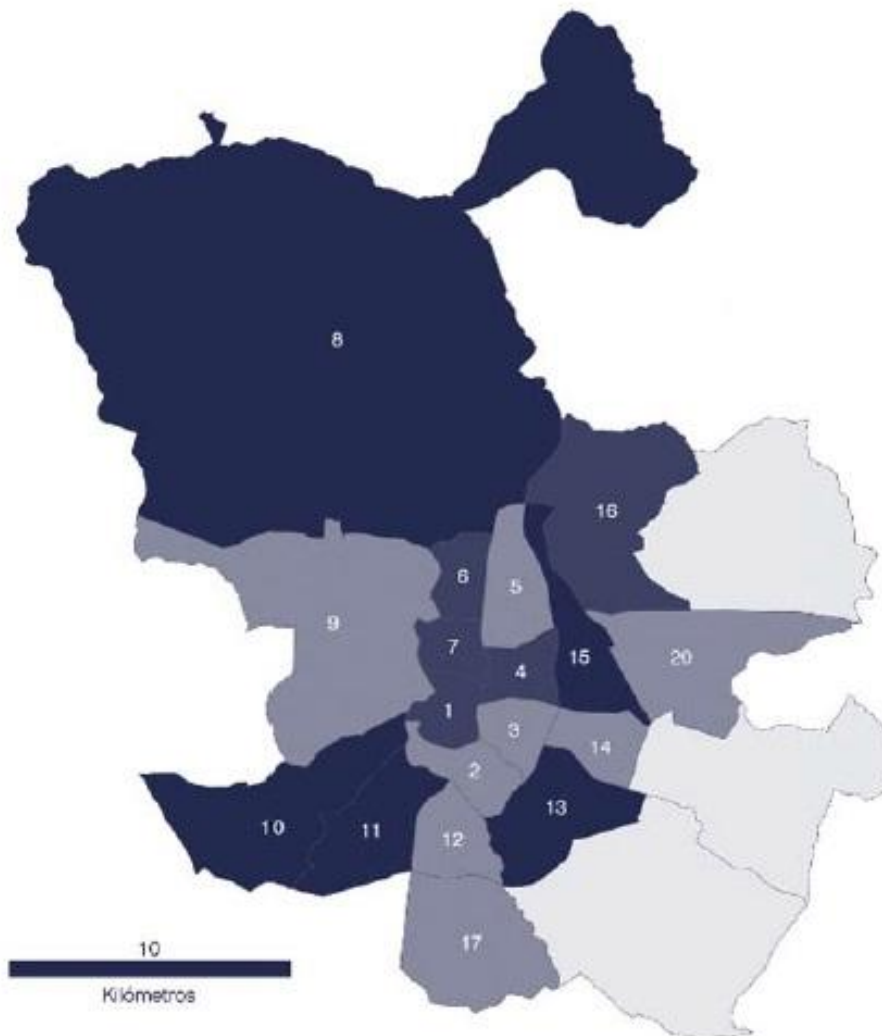
Madrid, capital de España, cuenta con 3.237.937 habitantes al 1 de enero de 2012²⁴, es el centro político y administrativo del país y el principal núcleo metropolitano. El porcentaje de la población extranjera en el total de habitantes de la ciudad ha tenido una tendencia incremental desde 1997, evidenciándose una pequeña reducción entre los años 2010 y 2011. La población extranjera contribuyó al aumento demográfico de la última década, pasando de 100.163 residentes extranjeros en enero de 2000 a 557.117 en 2011, lo que supone el 16.9% de los habitantes de la ciudad. En el 2011 los distritos con mayor número de población extranjera eran Carabanchel (58.537), Latina (47.606), Puente de Vallecas (47.344) Ciudad Lineal (39.686), Centro (38.916), Villaverde (34.621) y Tetuán (34.384). En estos siete distritos residía el 54% de los empadronados extranjeros en Madrid.

Observando la distribución de renta disponible en los diferentes distritos de la ciudad se aprecia una diferencia significativa entre algunos distritos de la almendra central (Retiro, Chamberí, Salamanca, Chamartín) y la periferia norte (Barajas y Moncloa-Aravaca), donde se ubican los de mayores niveles de renta y concentran una parte importante de las actividades económicas de mayor valor añadido, que contrasta con los distritos de la periferia sur (Carabanchel, Usera, Villaverde y Puente de Vallecas) que tienen menos del 90% de la media de la ciudad. En estos distritos se concentró buena parte de la inmigración rural hacia Madrid de la década del cincuenta y sesenta, y a partir de los años noventa han acogido un porcentaje importante de los extranjeros llegados a la ciudad.

Los datos socioeconómicos de Madrid permiten identificar una importante segregación entre el norte y el sur de la ciudad que se manifiesta en variables como el porcentaje de inmigrantes, renta, nivel educativo. Este punto será retomado en esta investigación toda vez que se ha traducido tanto en la distinta planificación urbana de la ciudad, como en el acceso a servicios y bienes públicos de manera diferenciada. Todo lo anterior ha convergido, especialmente en las décadas del sesenta y setenta, en un movimiento asociativo de fuerte carácter reivindicativo en cuyo origen están las demandas por unas condiciones de desarrollo urbano más equilibradas en todo el territorio de la ciudad.

²⁴ Datos de la Dirección General de Estadística. Web Ayuntamiento de Madrid

Mapa político- administrativo de Madrid. División por distritos



| | | |
|--------------|-----------------------|----------------------|
| 1 CENTRO | 8 FUENCARRAL-EL PARDO | 15 CIUDAD LINEAL |
| 2 ARGANZUELA | 9 MONCLOA-ARAVACA | 16 HORTALEZA |
| 3 RETIRO | 10 LATINA | 17 VILLAVERDE |
| 4 SALAMANCA | 11 CARABANCHEL | 18 VILLA DE VALLECAS |
| 5 CHAMARTIN | 12 USERA | 19 VICALVARO |
| 6 TETUAN | 13 PUENTE DE VALLECAS | 20 SAN BLAS |
| 7 CHAMBERI | 14 MORATALAZ | 21 BARAJAS |

2.4. Fuentes/ Técnicas de obtención de datos

Para desarrollar la investigación se utilizaron herramientas principalmente cualitativas y de análisis documental. Las técnicas de obtención de información combinaron estrategias principalmente cualitativas, como la entrevista semiestructurada a informantes estratégicos, la observación y la recopilación documental. Lo anterior, a partir de una estrategia de triangulación (Denzin, 1978) que pretende aumentar la capacidad analítica y la validez de los hallazgos, utilizando la triangulación metodológica relativa a la aplicación de diferentes métodos en una misma investigación para evidenciar semejanzas y diferencias entre las distintas fuentes, lo que permitiría dar mayor fiabilidad a las conclusiones. De igual forma se complementó, cuando fue posible, con fuentes cuantitativas (considerando encuestas que hayan realizado las ciudades sobre el tema participativo y de pertenencia a asociaciones) aplicando una triangulación intermétodos (Denzin, 1978).

En relación a las fuentes se combinaron fuentes primarias y secundarias. Dentro de las fuentes secundarias se revisaron documentos institucionales (informes, normativa, memorias de gestión, planes de desarrollo de la ciudad y de las localidades en el caso de Bogotá, página web); documentos académicos e informes no institucionales sobre el tema participativo en las dos ciudades. Igualmente se hizo revisión de prensa.

Para el caso de Bogotá, se utilizaron especialmente los documentos elaborados por Foro Nacional por Colombia (2003), Secretaría de Gobierno de Bogotá (2004), Velásquez y González (2006) y Fajardo *et. al* (2010). Se trata de informes de seguimiento de los procesos de planeación participativa en Bogotá en el marco de los Encuentros Ciudadanos y los Consejos Locales de Planeación desde el año 2001. Es preciso destacar que algunos de los informes que sirvieron de base para la presente investigación son documentos inéditos y fueron proporcionados por los entrevistados institucionales o por expertos, facilitando el estudio. Para el caso de Madrid se utilizaron informes publicados en la página web, no fue posible acceder a otros informes internos.

Las fuentes primarias se componen de entrevistas semiestructuradas y en profundidad a responsables políticos de la elaboración e implementación de los mecanismos, actores sociales y expertos. En la selección de los actores políticos y de la administración se escogieron que fueran pertenecientes a los dos niveles de gobierno: gobierno municipal y gobierno de la localidad/distrito. En el caso de Madrid se entrevistó a representantes de la Dirección General de Participación Ciudadana (en el Ayuntamiento), y de la Junta Municipal de Distrito (concejal- presidente y técnicos en materia de participación). En el caso de Bogotá se entrevistó a funcionarios del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC), tanto a nivel central de ciudad como a

los gestores que operan en las localidades analizadas. En el ámbito de la localidad de buscó entrevistar a los alcaldes locales y a ediles.

Respecto a actores sociales se entrevistó especialmente a representantes de asociaciones que forman parte de los mecanismos estudiados (CPL y PEI). Sin embargo, en menor medida, también se hizo entrevistas a organizaciones que no pertenecen a estos espacios para conocer su percepción sobre la participación ciudadana en su distrito/localidad.

Por último se realizaron entrevistas a expertos sobre el tema de participación en cada ciudad.

De igual manera se efectuó observación directa de celebración de reuniones de los espacios de participación en las localidades y distritos así como de Foros sobre la cuestión participativa organizados por los Ayuntamientos.

Tabla 2.4. Número de entrevistas realizadas en la investigación

| | Funcionarios/ Políticos (ciudad) | Funcionarios/ políticos (distrito/ localidad) | Representantes organizaciones sociales | Expertos | Total |
|---------------|---|--|---|-----------------|--------------|
| Bogotá | 5 | 9 | 12 | 7 | 33 |
| Madrid | 3 | 5 | 19 | 4 | 31 |
| Total | 8 | 15 | 30 | 11 | 64 |

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO III. ESTRUCTURA POLITICO- INSTITUCIONAL DE BOGOTÁ Y MADRID

3.1. Introducción

La participación ciudadana a la que se refiere esta investigación, como se señaló en el anterior capítulo, alude a las acciones y prácticas orientadas a influir en las decisiones que toman los representantes políticos, en concreto aquellas que tienen lugar en el marco de instancias creadas por los gobiernos para vehicular las demandas ciudadanas. Por tanto, no se trata de una participación iniciada por los propios ciudadanos sino de espacios institucionalizados por los gobiernos para canalizar las demandas y considerarlas en el proceso de toma de decisiones políticas. Dicha formalización institucional de las prácticas participativas sugieren el establecimiento de reglas de juego, unas más flexibles que otras, determinadas en su mayoría por los gobiernos. Digo en su mayoría porque en ocasiones, las menos, la ciudadanía también interviene en la definición de las reglas de tales instancias participativas. Dichas reglas marcarán el grado de influencia de los ciudadanos en el proceso de políticas, así como condicionará parte de los resultados de la participación y sus alcances. Se trata entonces de una participación ciudadana institucional.

Por otra parte, el diseño político institucional no sólo define la participación que tiene lugar en marcos formales creados para este fin, también puede llegar a influir en el grado y tipo de movilización que se dé al interior de la sociedad civil en su conjunto (Foley y Edwards, 1996). Esto debido a que los gobiernos juegan un rol central en el establecimiento del nivel de influencia de los ciudadanos en el proceso democrático (Lowndes y Wilson, 2001).

Teniendo en cuenta el papel relevante del gobierno tanto en la instauración como en el desarrollo de los espacios participativos resulta imperativo explorar cuestiones tales como ¿Ciertos diseños político- institucionales serán más permeables a las demandas formuladas en los espacios de participación ciudadana institucional? ¿Qué tipo de diseños? ¿Depende del sistema de partidos, del sistema de gobierno, del modelo de distribución de poder territorial? Para responder a estas cuestiones el presente capítulo tiene como objetivo caracterizar el contexto político- institucional de las ciudades de Bogotá y de Madrid, tratando de identificar qué aspectos pueden bien favorecer o bien disuadir la participación ciudadana y cómo esta variable junto con los patrones de organización social de las ciudades, determinan el tipo de participación generado en el marco de los mecanismos de participación ciudadana institucional estudiados.

Estos dos elementos, estructura formal y arreglos informales, que configuran el contexto político- institucional contribuirán en el presente estudio para determinar hasta qué punto dicho entramado determina la relación con los actores sociales, en este caso de los que forman parte de los mecanismos de participación formales, e influye o condiciona las estrategias de éstos en orden a que las demandas formuladas en el marco de tales mecanismos sean consideradas en el proceso de gobierno.

En este capítulo se describirá y analizará el contexto político- institucional en el que se han insertado las formulas participativas institucionalizadas por los gobiernos de las ciudades de Bogotá y Madrid. En particular se revisará el sistema de partidos, el sistema de gobierno y la descentralización.

3.2. Sistema de partidos

El efecto de los sistemas de partidos y del color político del partido de gobierno en las políticas de participación ciudadana y en el fomento de la institucionalización de espacios participativos ha sido frecuentemente estudiado en la literatura de participación. A este respecto vale la pena destacar tres posturas principales. En primer lugar se señala que la apuesta de los gobiernos hacia mecanismos de participación es resultado de una actuación de corte instrumental donde los partidos buscan sacar rédito electoral (Navarro, 2001; Font y Blanco, 2004) o que coaliciones emergentes que llegan al poder, en ocasiones acompañado de una fuerte demanda ciudadana, impulsen la participación local, bien porque forma parte de su programa o para aumentar su poder frente al gobierno nacional o los partidos tradicionales (Schneider y Welp, 2011).

En segundo lugar, cuanta mayor sea la institucionalización de los partidos, más alta será la probabilidad de que presenten resistencia a perder el control absoluto del proceso decisorio y ceder espacios de poder a la ciudadanía. En esta línea Goldfrank (2006) señalaba, respecto a su estudio sobre presupuestos participativos en ciudades de América Latina, que aquellas ciudades que habían sido gobernadas históricamente por partidos tradicionales con fuertes redes clientelistas y profunda identificación partidista entre sus miembros y votantes era más infrecuente que abrieran espacios de deliberación entre la ciudadanía, y en el caso de que llegaran al poder partidos menos institucionalizados y arraigados en este modelo, los partidos tradicionales utilizaban tanto las redes clientelares como los lazos con los burócratas para oponerse al desarrollo de medidas participativas. Tal fue el caso del Frente Amplio en Montevideo o la Causa R en Caracas²⁵ (2006:8-13). En

²⁵ Goldfrank sugería que una de las causas que impidió el éxito de los presupuestos participativos en Montevideo y Caracas fue precisamente que los pusieron en marcha partidos de reciente creación o poco institucionalizados dentro del sistema de partidos. En el caso de Caracas, tanto Acción Democrática como Copei dominaban los sindicatos y las asociaciones vecinales de la ciudad así como mantenían bajo su control

esta misma línea, Schneider y Welp (2011), en línea con Tsebelis (2007) afirman que a mayor polarización y/o fragmentación en la toma de decisiones será más difícil llegar a acuerdos, de tal suerte que la política de participación estará en función de la capacidad de cada actor al momento de imponer o bloquear la reforma (2011:25).

Por último, según parte de la literatura el factor del color del partido de gobierno más que determinar si se pone o no en marcha procesos de participación lo que va a incidir es en la orientación de la política participativa (Colino y del Pino, 2003). Si bien en la década del ochenta y en parte del noventa, el color de partido fue determinante para impulsar fórmulas participativas, siendo principalmente la izquierda la interesada en incluir este tema en la agenda de gobierno (Avritzer, 2010: Goldfrank, 2006), actualmente no se aprecian diferencias significativas con arreglo al factor ideológico a este respecto. Tanto en Europa como en América Latina la participación ciudadana parece haberse convertido en una política resultado de redes de difusión sin que sea patrimonio particular de ninguna fuerza política.

En su estudio comparado sobre políticas de participación ciudadana en Europa Colino y Del Pino (2003) encontraron que los partidos de izquierda ponen en marcha procesos de mayor calidad deliberativa o más influyentes en el proceso de toma de decisiones. Este es el caso de Inglaterra donde la instauración de esquemas de participación en ciudades bajo gobiernos del Partido Liberal, Conservador y laborista fue similar en el período de tiempo estudiado, sin embargo este último introdujo fórmulas de carácter más innovador y deliberativo. Otro ejemplo proviene de los presupuestos participativos, tuvieron sus inicios en la ciudad de Porto Alegre gobernada por un partido de izquierda y progresivamente este modelo ha sido adoptado por numerosas ciudades en todo el mundo. En el año 2005 la gran mayoría de los municipios europeos en donde se estaban desarrollando presupuestos participativos era gobernado por la izquierda, sólo el 7% pertenecía al espectro político de derecha (Sintomer y Ganuza, 2011).

Teniendo en cuenta los aportes de literatura conviene preguntarse ¿En las dos ciudades el color político ha supuesto una diferencia respecto a las políticas de participación ciudadana adoptadas? ¿La institucionalización de los partidos y del sistema de partidos ha tenido algún efecto en los patrones de participación observados en las ciudades analizadas? ¿Los partidos han apostado por políticas de participación con fines electorales? Parte de estas preguntas serán respondidas en este apartado.

a la burocracia de la ciudad, bajo la reproducción de redes clientelares. Los dos partidos estuvieron en contra de poner en marcha presupuestos participativos aduciendo que ello socavaba la democracia representativa, por su parte las asociaciones de vecinos más cercana a Acción Democrática rechazaron participar en las reuniones o las interrumpían (2006:15).

3.2.1. Caso de Bogotá

Estudiar el sistema de partidos en Bogotá alude necesariamente a abordar el sistema de partidos en Colombia. Si bien el presente apartado no tiene como propósito hacer una revisión exhaustiva del sistema de partidos colombiano, si busca hacer referencia a los hitos más importantes, en particular desde mediados de siglo XX, a fin de identificar sus principales características y determinar cuáles de ellas pueden ser extrapolables al caso de Bogotá o pueden dar pistas para comprender el comportamiento de los partidos y el sistema de partidos en la ciudad y del gobierno municipal²⁶.

3.2.1.1. Evolución y caracterización del sistema de partidos en Colombia

A mediados del siglo XIX se crean en Colombia dos de los partidos más antiguos del mundo, el partido liberal y conservador. Sin embargo como lo señala buena parte de la literatura más que un sistema bipartidista ha funcionado como un sistema multipartidista considerando la gran constante tradición de lucha fraccional al interior de ellos (Oquist, 1980; Archer, 1996; Pizarro, 2006). Tanto sus pugnas internas como las luchas interpartidarias dieron como resultado numerosas guerras civiles, que van a tener al país durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX en un constante conflicto e inestabilidad institucional (Posada- Carbó, 1997; Palacios, 2003; Gutiérrez, 2007). En 1958 surge el Frente Nacional que va a marcar no sólo la relación entre estos dos partidos sino que va a signar el sistema de partidos en general. Es preciso subrayar que además del arraigado bipartidismo, desde 1886 hasta 1991, la organización político- administrativa del país se caracterizó por un fuerte centralismo que va a condicionar tanto las relaciones políticas como la dinámica del sistema de partidos.

El Frente Nacional fue el nombre que se atribuyó al pacto establecido entre los dos partidos históricos bajo cuyas reglas se gobernó al país entre 1958 y 1974. El asesinato en 1948 del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán en plaza pública²⁷, desencadenó un período de intensa violencia que trasladó el enfrentamiento de los partidos políticos, que hasta ese entonces se había mantenido frágilmente a través de las urnas, a las calles en donde los seguidores de uno y otro partido se disputaban pueblos y ciudades haciendo uso del terror y la intimidación. Palacios (2003) hace una revisión de lo que fue el período de la violencia desde 1948 hasta 1974, con la finalización del Frente Nacional, de cómo esta

²⁶ En Bogotá al gobierno municipal se le denomina gobierno distrital, esto debido a que en la Constitución de 1991 a Bogotá se le atribuye el carácter de Distrito Capital. Si bien tanto la literatura como en las entrevistas cuando se hace alusión al gobierno de la ciudad se le denomina gobierno distrital en esta investigación se le llamará gobierno municipal para evitar la confusión con las localidades, como se llaman a los distritos en Bogotá.

²⁷ A este sombrío suceso de la historia de Colombia, se le denominó *El Bogotazo*, dado que el asesinato se celebró en una plaza pública de la ciudad de Bogotá. Véase una completa descripción de este episodio en Alape (1984).

etapa estuvo articulada al proceso incipiente de modernización capitalista que vivía el país y a las contradicciones que ello generó al interior del régimen político oligárquico que caracterizaba a Colombia. El autor cifra en cerca de 400.000 las muertes en poco más de los veinte años que comprende este período. Daniel Pecault (2001) afirma que en Colombia la violencia ha sido consustancial al ejercicio de la democracia, subrayando la contradicción que subsiste en un país que ha sido considerado una de las democracias más estables de la región en donde, sin embargo, la violencia tanto en sus relaciones sociales y políticas ha sido una constante²⁸. En la década del cincuenta con el agravamiento de la violencia, que iba tomando tintes de guerra civil, los partidos políticos, en particular el liberal y una fracción moderada del conservador, van reconociendo la necesidad de encontrar puntos convergentes que les permita llegar a un acuerdo.

En un momento álgido en la profundización del conflicto partidista, con una grave situación del orden público, se produce un golpe militar en 1953 encabezado por el general Gustavo Rojas Pinilla, resultado nuevamente de una coalición entre el bipartidismo²⁹. En ese orden, el golpe de Estado no significó una transformación de las reglas del juego político si no un paréntesis para su reorganización (Leal, 2005:242-246). No obstante hacia 1955 tal confianza empieza a declinar, debido a su disposición de continuar en el poder pero cada vez más alejado del radio de control de los intereses bipartidistas, ante esta nueva situación Rojas decidió ganarse el apoyo de las clases medias y populares con medidas como el voto femenino, la reforma tributaria, su alineación a sectores del sindicalismo, entre otros, además de censurar a la prensa, dominada por los partidos tradicionales³⁰. En 1957 se establece una junta militar.

La Junta Militar que gobernó al país durante 1957 fue sometida al orden bipartidista, subordinando la acción de los militares a las orientaciones de los líderes de los partidos³¹, lo que permitió en el interregno consolidar las negociaciones entre éstos para el

²⁸ Este capítulo de la historia colombiana ha sido profundamente estudiado. Ver además, Sánchez y Meertens (1983) sobre un análisis de la violencia rural.

²⁹ El golpe militar fue producto igualmente de un pacto entre los partidos, como una fórmula ante la pérdida de control político sobre la sociedad por parte de las instituciones del Estado y por el temor de sectores políticos ante las reformas constitucionales que estaba preparando en este momento el gobierno conservador de Laureano Gómez. El golpe militar se gestó como una maniobra del partido liberal junto con una fracción más moderada del partido conservador, que tuvieron acercamientos con la plana militar, planteando que esta alternativa podría solucionar el debilitamiento del control político y la situación prerrevolucionaria que vivía el país a lo que se sumó las propias tensiones entre los militares y el entonces presidente, que de esta forma apoyaron el derrocamiento del gobierno de Gómez (Urán, 1983:65-69).

³⁰ Tanto los liberales como los conservadores ya en 1955 estaban inquietos por la orientación que va adquiriendo el gobierno de Rojas, empiezan a señalar su “peligrosa semejanza” con la dictadura en Argentina del general Perón (Ibíd.:88-91).

³¹ Sobre los efectos del bipartidismo en el orden militar y cómo ha actuado como limitante para el surgimiento de golpes militares en Colombia, ver Leal (1984).

restablecimiento de la democracia (Gutiérrez, 2007:75-80). En el transcurso de este año los dos partidos negociaron un pacto de gobierno a fin de que se pusiera fin a la violencia y se reanudara la normalidad institucional a través de las elecciones³². Este acuerdo es legitimado a través de un plebiscito que va a sustentar las bases del nuevo régimen en donde los dos partidos convienen gobernar de forma conjunta y exclusiva, basado en: la rotación de la Presidencia de la República para cada partido, paridad en las tres ramas del poder público y en la administración pública así como garantías para la sostenibilidad de los gobiernos civiles³³. Lijphart incluyó a Colombia dentro de las democracias consociativas, dado que al igual que otros países comprendidos en este grupo, se caracterizaba por tener comunidades sociopolíticas enfrentadas que sólo gracias a acuerdos entre élites logran establecer la democracia (Lijphart, 1969). Dix (1980) haciendo un análisis crítico del perfil de la democracia consociacional en Colombia señala la necesidad de incluir en la lectura de Lijphart sobre el país, la distinción en el impacto diferenciado de la modernización en las masas y en las élites.

De esta forma se dio inicio al Frente Nacional que subsistirá hasta 1974, fecha oficial de finalización del pacto, sin embargo sólo hasta 1986 se da realmente una finalización del reparto paritario del poder entre los partidos tradicionales³⁴. Las consecuencias de este pacto en la democracia mayoritaria, no se hicieron esperar. Debido a su carácter excluyente, preservando los intereses de los sectores dominantes, y al permanente estado de sitio con el que fue gobernado desde 1940, el régimen político fue socavando su legitimidad, por ello parte de la literatura ha considerado que Colombia, desde 1958 hasta 1991, contó con una democracia restringida³⁵, que bajo el cumplimiento de reglas democráticas formales disimulaba las restricciones a la participación de terceras fuerzas en el juego político. Durante el período del Frente Nacional se constituye la primera

³² En el Acuerdo de Benidorm los partidos Liberal y Conservador acuerdan entre otros la necesidad de retornar a las formas institucionales de la vida política (Gutiérrez, 2007:79).

³³ Precisamente por este último punto, para la literatura sobre transiciones democráticas el Frente Nacional constituyó un ejemplo de transición en el cual los principales actores concertaron y negociaron estratégicamente para el retorno a la democracia, Burton, Gunther y Higley (1992) señalan que en Colombia fue posible la consolidación democrática gracias a este “arreglo entre élites”, afirmando, no obstante, que esta consolidación fue frágil dado que no puso fin a la violencia política.

³⁴ En 1968 se introduce un mandato que dispone que los partidos tradicionales continuarán teniendo, aún después de 1974, una representación proporcional a sus resultados tanto en la administración pública como en la composición del ejecutivo, lo cual aminorará los efectos democráticos de la apertura electoral que se produce después de la finalización formal del pacto (Pécaut, 1991).

³⁵ Véase respecto al desarrollo del concepto de democracia restringida a Leal (1989), quien la define como resultado de un arreglo de facto entre élites partidistas con el objeto de poner fin a la violencia iniciada en 1948, tal arreglo se basa según el autor en una “violencia larvada” de la que hacen uso los partidos privando a la democracia colombiana de una verdadera legitimidad. Hartlyn (1988) encuadró la democracia colombiana bajo el rótulo de “régimen democrático- consociacional limitado”.

guerrilla con orientaciones de izquierda, lo cual va a cambiar la naturaleza de la violencia en Colombia³⁶.

En ese orden, se parece confirmar la hipótesis de que en Colombia los partidos políticos han oscilado entre la guerra civil y los pactos, derivando en un dilema denominado por Gutiérrez *downsiano*: si los partidos están muy alejados se polarizan, pero si se logra una concertación pueden confundirse y trivializar sus discursos ideológicos (2007:17). Ello ha dado lugar a una característica constante del régimen político del país: su constante crisis y estabilidad (Pécaut, 2001)³⁷.

Las consecuencias del Frente Nacional en el sistema político fueron evidentes sin embargo en este estudio interesa analizar dos en particular: su impacto en el sistema de partidos así como sus repercusiones en las prácticas de auto-organización social y de participación de la ciudadanía, esta última será considerada en el próximo capítulo.

Contrario a lo que podrían ser las aspiraciones de los promotores del Frente Nacional, éste tuvo efectos marcadamente perversos no sólo en el sistema de partidos sino en el mismo bipartidismo. Cuatro serán las principales consecuencias en el sistema de partidos y los partidos tradicionales: i) debilitamiento de la identidad de partido, ii) incremento de la competencia intrapartido y consecuente aumento de facciones al interior de éstos, iii) mutación e intensificación del clientelismo y, iv) bloqueo a la entrada a terceras fuerzas (Archer, 1996; Leal, 2005; Pizarro, 2006; Gutiérrez, 2007). Como se verá, todas ellas estrechamente relacionadas.

La pérdida de identidad partidaria fue uno de los resultados del pacto pragmático que se inició a finales de la década del cincuenta. Si bien uno de los cardinales motivos de la lucha partidaria, que durante casi el comienzo de la república estuvo acompañada por la violencia, fue precisamente la pugna ideológica entre los liberales y los conservadores, ésta progresivamente fue diluyéndose en el proceso de pacificación y convergencia que se materializó en el Frente, llegando a una situación de “despolitización del bipartidismo”

³⁶ Para profundizar sobre la violencia en Colombia véase Marco Palacios (2003), Daniel Pecault (2001), Paul Oquist (1980) y Catherine LeGrand (1997), trabajos que vinculan la violencia y la política. Palacios señala que la violencia partidista que tuvo lugar entre las décadas 30, 40 y 50 fue promovida desde dentro del Estado por los partidos como consecuencia de la pugna por el poder. Se produce un giro en los setentas (hasta la actualidad) a una violencia del narcotráfico, la guerrilla y la criminalidad organizada.

³⁷ A pesar de esta constante oscilación entre crisis y estabilidad, autores como Malcom Deas resaltan la capacidad del régimen colombiano de mantener el ordenamiento político e institucional del régimen democrático “esta república ha sido escenario de más elecciones, bajo más sistemas, central y federal, directo e indirecto, hegemónico y proporcional, y con mayores consecuencias, que ninguno de los países americanos o europeos que pretendiesen disputarle el título” (1993: 207). Posada- Carbó recalca la continuidad de la tradición electoral a pesar de las confrontaciones partidista y la violencia que ha estado paralela en la construcción del Estado (2006:149-165).

(Leal, 1989). En efecto, en el transcurso de menos de veinte años se pasó del sectarismo beligerante que había caracterizado la militancia partidaria desde el siglo XIX hasta 1958 a una afiliación más pragmática en función de la posibilidad de acceder a los beneficios del Estado³⁸. Esta cuestión también derivó en la disminución de la concurrencia a votar, en particular en el electorado urbano. La falta de competencia entre partidos redujo la importancia asignada a las elecciones, siendo otra de las consecuencias no deseadas del Frente (Archer, 1990:4).

El menoscabo de la identidad partidaria está estrechamente relacionado con el siguiente efecto: el fraccionalismo interpartidista. La paridad y alternancia del poder no sólo estabilizó la confrontación, también volvió superflua la competencia entre partidos toda vez que cada uno tenía garantizado el 50% de representación en los órganos de poder público ahora la arena de pugna se trasladaba hacia qué fracción al interior de cada partido obtenía más poder³⁹. Así, las lealtades y la disciplina política se desplegaban en las diferentes fracciones de los partidos, que marcaría su propia organización interna y jerarquía, definiendo una estructura partidista basada en “facciones institucionalizadas” (Posada-Carbó, 1997). A medida que se fue profundizando la disputa intrapartidista, con el surgimiento de nuevas listas internas que competían entre sí, los partidos continuaron su escalada de fragmentación, hasta la atomización actual, impidiendo al ejecutivo crear coaliciones de gobierno (Archer, 1996:144). Las fracciones se convirtieron en redes de influencia con un alto grado de autonomía lo que minó la coordinación y unidad al interior de los partidos, inhibiendo el poder de control de la organización central.

El sistema funcionaba como un mecanismo cuyo engranaje era la lealtad hacia su “clan” político dentro del partido. En la práctica cada fracción tenía su propia organización nacional, departamental y municipal. Debido a que durante el Frente Nacional cada cuatro

³⁸ Archer subraya que el éxito del Frente Nacional obedecía a la capacidad de los partidos de mantener el control sobre sus respectivos electorados moderando las identidades afectivas y de representación. En la década del cincuenta buena parte del país pertenecía a alguno de los dos partidos, en los años cincuenta el porcentaje de identificación partidaria había caído hasta el 70%, y a finales de los ochenta era cercano al 60% (1996:144). En la actualidad algunos autores señalan que las identidades partidarias sólo continúan arraigadas en zonas rurales o semi-rurales o en los votantes de mayor edad (Pizarro, 2006:135).

³⁹ Siguiendo a Sartori, Pizarro (2002:364-369) hace la distinción entre fracción y facción para diferenciar el proceso de fragmentación partidaria que se ha profundizado al interior de los partidos a partir de la instauración del Frente Nacional, esta diferenciación igualmente contribuye a comprender la metamorfosis al interior del sistema de partidos en Colombia. Se ha pasado de un fuerte fraccionalismo desde el Frente hasta 1991, a un profundo faccionalismo desde esa fecha hasta la actualidad. Sartori (2005:105-120) señala que si bien el partido es la unidad mayor de análisis es preciso explorar su dinámica con las subunidades de partido: la facción y la fracción. La primera, según este autor, ha sido frecuente en el sistema de partidos latinoamericanos, se basa en el personalismo, sobre el cual gravita a un grupo más específico de poder dentro del partido, de carácter coyuntural y con poca significación político- electoral. Las facciones subordinan el interés particular al público. La fracción por su parte, tiene cierto grado de organización y cohesión, mayor estabilidad y aunque se articula alrededor de un líder, crea características identitarias.

años con el cambio de gobierno el Presidente de la República era el encargado de conformar su gabinete así como designar a los gobernadores de cada departamento, y este a su vez nombraba a los alcaldes de cada municipio, durante este lapso se activaba una pugna intrapartidista para definir qué fracción se apropiaba de una mayor cuota de cargos representativos y burocráticos. Se trataba de “una lógica de ‘milimetría política’ (donde) a cada una de las fracciones partidistas ‘amigas’ del gobierno de turno le entregaban el control de un número de municipios proporcional a su poder electoral. Criterio que también se utilizaba para la distribución de los cargos y los contratos departamentales y municipales (Pizarro, 2002: 369). De este modo, hasta 1986, el gobierno nacional, los poderes locales y todos los puestos públicos habían sido distribuidos con arreglo a los intereses de los dos partidos tradicionales.

Este punto es especialmente importante para comprender la lógica que imperará en el sistema de partidos en Bogotá, particularmente en el concejo de la ciudad, y está vinculado con el siguiente efecto del Frente Nacional: el clientelismo.

El clientelismo vino a ser el resultado de los dos fenómenos anteriormente señalados: la pérdida de la identidad partidaria y la “milimetría política”, que apoyaba su engranaje en la lealtad electoral regional y municipal, ello se vio favorecido por el incremento de los recursos del Estado de la década del sesenta y setenta.

No obstante, siguiendo a Archer (1990), quien realiza un profundo análisis de la evolución del clientelismo desde el siglo XIX hasta finales del siglo XX, anterior al Frente Nacional es posible identificar un “protoclientelismo” o clientelismo tradicional⁴⁰. En este caso existía un vínculo entre patrones y clientes en el cual los recursos del Estado no mediaban como contraprestación, se trataba entonces de una relación basada en lealtades y respeto mutuo cuya transacción descansaba en los recursos del patrón y su *generosidad* con el cliente. El mismo autor señala que posterior al Frente Nacional va a surgir un clientelismo moderno, denominado clientelismo de intermediarios o “*broker patron-client relationships*”. Esta nueva relación entre patrón cliente es el resultado del proceso de modernización que empieza a experimentar el país en la década del veinte del siglo pasado pero que se consolida en el período del Frente Nacional y va estar vinculado con tres procesos que estaban teniendo lugar en el país: i) la expansión del mercado

⁴⁰ Para este autor, el clientelismo tradicional se enmarca en un Estado incipiente con poca capacidad para proveer recursos públicos. Así, los lazos tradicionales entre patrón- cliente se fundamentan en un fuerte afecto o dependencia del cliente y un alto poder económico del patrón, cimentado igualmente, en la identidad partidaria. Los patrones tradicionales generalmente eran grandes propietarios de tierras. Se trataba de relaciones muy duraderas, incluso pasaban de generación en generación, que se destacaban por el alto nivel de respeto mutuo, cuyas transacciones eran en su mayoría a nivel personal y dependían de los recursos del patrón, dada la debilidad del Estado (Archer, 1990: 12-17). No era entonces un clientelismo que se pudiera denominar político.

interno; ii) el creciente proceso de urbanización; y, iii) el incremento de los recursos del Estado y su consecuente complejización.

Algunas de las definiciones sobre clientelismo hacen énfasis en tres aspectos: i) se trata de una relación entre personas con estatus desigual, bien sea en términos de estatus, riqueza o influencia; ii) existe reciprocidad o intercambio de bienes y/servicios; y, iii) tiene lugar el desarrollo de una relación cara a cara entre las dos partes (Powell, 1970; Martz, 1997; Abers, 2001). Una de las definiciones más aceptadas es la de Lemarchand and Legg (1972: 151-152) quienes caracterizan el clientelismo político como *“as a more or less personalized, affective, and reciprocal relationship between actors, or sets of actors, commanding unequal resources and involving mutually beneficial transactions that have political ramifications beyond the immediate sphere of dyadic relationships”*. Término que para el estudio realizado por Leal y Dávila sobre el clientelismo en Colombia ha sido definido como: “la apropiación privada de recursos públicos con fines políticos” (1994:10).

Posterior al Frente Nacional va a surgir un nuevo tipo clientelismo: el clientelismo de intermediarios. Con una fuerte organización jerárquica, contrario al tradicional, tiende a tener una base mucho más numerosa y menos estable, la reciprocidad más que basada en un respeto mutuo tiene una intención pragmática; por otra parte, su ámbito de desarrollo es particularmente municipal, rara vez llega al nivel departamental y menos al nacional, y en definitiva, buscan acceder a la distribución de bienes públicos (cargos públicos, contratos) a cambio de votos.

Teniendo en cuenta el alto nivel de fraccionalismo partidario, reproducido desde la escala nacional a la local sobre el engranaje de la ‘milimetría política’, y el aumento de recursos del Estado y de su estructura burocrática⁴¹, el clientelismo fue intensificando su presencia, volviéndose recurrente en las relaciones políticas y siendo una forma más de movilizar a un electorado cada vez más apático y menos interesado en los procesos electorales que ya estaban definidos de antemano. De esta forma coincidieron los incentivos generados por el aumento de los recursos estatales, distribuidos en redes clientelares, y, los desincentivos de la unidad e identidad de partido, cada vez más atomizados y diluidos.

Un último efecto del Frente Nacional fue las restricciones al acceso de terceras fuerzas. Como era de prever la incursión de partidos alternativos durante el Frente fue

⁴¹ Schmidt afirma que durante el Frente Nacional los ingresos del Estado aumentaron, consolidándose económicamente, lo que condujo a un incremento de su capacidad burocrática. Surge en este escenario un nuevo tipo de burócrata, pertenecientes a programas de intervención del Estado, que sin necesidad de intermediarios políticos logran establecer vínculos con las redes sociales a través de la de la distribución de recursos públicos, situación que en algunos casos favoreció, con el respaldo político, establecer sus propias redes clientelares (1974: 427-430).

coartado, lo que sin embargo coincidió con el surgimiento de dos fuerzas importantes, la ANAPO, que concentró la plataforma ideológica y electoral del expresidente, general Gustavo Rojas Pinilla, así como el Partido Comunista Colombiano, que al igual que otros países de la región, buscaba consolidar la izquierda como una alternativa en el poder. No obstante su apoyo a las recientes guerrillas constituidas en los años sesenta, combinando estrategias electorales y subversivas, le restó legitimidad y dio justificación al gobierno para su represión. En el caso de la ANAPO, sus listas fueron incluidas, en los últimos años del Frente Nacional, al interior de los dos partidos promovidas en ambos casos por facciones disidentes, a pesar de ello, al finalizar el Frente y querer crear un partido independiente fue perdiendo apoyos, que se sumó a su incapacidad de captar recursos públicos para crear y reproducir redes clientelares. Desde 1974 hasta finales de la década del ochenta es posible observar en los resultados de las elecciones para el congreso la continuidad del esquema bipartidista, lo que sugiere que aún finalizado el pacto las condiciones para la entrada de nuevos actores al escenario político eran aún restrictivas⁴².

En la década del ochenta se presenció una fuerte crisis en la que convergieron múltiples elementos que va a conllevar a una reconfiguración institucional de tanto de la distribución del poder político como de una leve apertura del sistema político. La contracción en el crecimiento económico derivado de la crisis de la deuda que atravesaba América Latina, la pérdida creciente de legitimidad del régimen político⁴³, la escalada de violencia que tenía como nuevos actores a los grupos guerrilleros, formados en la década del sesenta, y al narcotráfico, así como las constantes huelgas y paros cívicos llevó a los partidos a la necesidad de redefinir las reglas del juego político. A mediados de la década del ochenta como parte de un proceso de relegitimación del régimen y de apertura democrática⁴⁴, se van a aprobar unas reformas tendientes a iniciar la descentralización en

⁴² Según Ungar y Arévalo (2004:54) desde los setenta hasta los ochenta el porcentaje de los votos para los movimientos de oposición se redujo drásticamente, el bipartidismo continuó concentrando un 95% de la votación para Presidente de la República, el número efectivo de partidos con representación en el parlamento fue de 2.1 durante dicho período.

⁴³ Leal apunta a que la crisis de legitimidad estaba relacionada con una disminución de la credibilidad y confianza en el régimen político en su conjunto, en el cual los partidos políticos tradicionales tenían una responsabilidad evidente, considerando su centralidad en el funcionamiento de este régimen. En definitiva lo que se cuestionaba eran las reglas del juego político que los partidos habían establecido conjuntamente (Leal, 1989).

⁴⁴ En 1982 se acoge con gran esperanza el acuerdo de paz iniciado por el Presidente de la República de cara a negociar con los grupos guerrilleros su posible inserción al escenario democrático y transformarse en partido de oposición legal. De esta manera se atribuyó a la guerrilla un estatus político, contrario a la postura de los gobiernos anteriores que habían tratado el tema desde la represión. Los diálogos de paz fracasaron en 1985 y se dio paso a un recrudecimiento de la violencia, como no se veía desde la década del cincuenta. Sólo que en esta ocasión los actores ya no eran los partidos, los protagonistas en este caso eran la guerrilla, el narcotráfico, el incipiente paramilitarismo.

el país, una de las medidas más importantes será la elección popular de alcaldes, que como se irá viendo a lo largo de este capítulo, será determinante para el contexto político-institucional de la ciudad de Bogotá.

Una parte esencial de las reformas de descentralización consistió en otorgar autonomía política a los gobiernos locales, estableciendo la elección popular de alcaldes mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1986. Este acto se tomó como uno de los pasos más importantes en la búsqueda de la democratización y de apertura del espectro político a nuevos actores y aunque su impacto ha sido desigual⁴⁵, en ciudades como Bogotá ha supuesto un cambio importante y una fractura respecto del bipartidismo.

En 1991 después de un período de recrudescimiento de la violencia se inicia un proceso constituyente a fin de formular y aprobar una nueva constitución, en reemplazo a la Constitución de 1886, una de las más longevas del continente. En la década del ochenta, particularmente los últimos años, el país enfrentaba una fuerte crisis nacional que se traducía en la erosión de la legitimidad del régimen político, una mermada capacidad para encauzar el conflicto existente, un modelo económico estancado y un sistema político claramente hermético a las demandas ciudadanas⁴⁶. No obstante, como lo señalara Pizarro, el impulso a la Asamblea Constituyente no fue el resultado de la presión social, dada la gran debilidad de la oposición y la fragmentación de la ciudadanía⁴⁷, ni tampoco de la convergencia del bipartidismo que ya en décadas anteriores había intentado iniciar procesos constituyentes sin ningún éxito, se debió entonces al surgimiento de nuevas fuerzas producto del reciente proceso de paz en el que se incorporan como actores

⁴⁵ El artículo de Miguel García (2000), da cuenta de los municipios en los cuales terceras fuerzas han obtenido las alcaldías por más de dos períodos electorales, lo que supone un real cambio respecto al bipartidismo. No obstante, el número de municipios, hasta ese entonces, no era tan representativo como se esperaría después de las reformas de 1986 y la Constitución de 1991. Según García, aproximadamente 20 municipios han reconfigurado su sistema de partidos al elegir en más de dos ocasiones candidatos provenientes de terceras fuerzas, hasta 1997. El caso más llamativo es de la ciudad de Bogotá.

⁴⁶ Es posible identificar similitudes entre el contexto de orden público anterior al Frente Nacional y a la Asamblea Constituyente de 1990. En ambos casos el país enfrentaba graves problemas de violencia política que sobrepasaba la capacidad del Estado para controlarlos. A diferencia de la década del cincuenta, en los ochenta, no se trataba de una violencia bipartidista sino de un conflicto en el que actores como la guerrilla, los paramilitares y el narcotráfico complejizaron la escena. En relación a la situación de crisis que enfrentaba Colombia a finales de la década del ochenta véase, Pizarro (1989), Leal y Zamosc (1990), Hartlyn (1989).

⁴⁷ No se debe desconocer el papel jugado por el movimiento estudiantil a través de la Plataforma denominada La séptima papeleta que promovió la inclusión en las elecciones de 1990 de una consulta sobre la pertinencia de una reforma constitucional a través de la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Este movimiento surgió de forma espontánea luego del asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán, por ello proponían que la nueva Constitución debería ser producto de un pacto social. Esta iniciativa logró 2.200.000 papeletas depositadas en las urnas, produciendo un fenómeno de opinión que coadyuvó al proceso de cambio institucional. En principio la votación no fue aceptada legalmente aunque posteriormente la Corte Suprema de Justicia reconoció los votos.

políticos, partidos creados por guerrillas desmovilizadas, como el caso del M-19, o en proceso de desmovilización, Unión Patriótica (1992: 42-43). Igualmente, esta iniciativa constitucional se inscribió en un proceso más amplio de transición y consolidación democrática que se estaba llevando a cabo en América Latina, cuyo telón de fondo era además una fuerte crisis económica que estaba asolando la región. .

La Constitución de 1991 supuso un ejercicio amplio de transformación institucional que, concertado con nuevas fuerzas políticas y sociales, buscaba brindar mayor legitimidad al régimen político y profundizar la democracia en todos los niveles de gobierno. El cambio institucional propuesto en la nueva constitución se desplegaba en tres dimensiones: i) instrumento de modernización política, ii) impulso de una democracia plural y participativa, y, iii) medio para lograr un pacto democrático, consolidando el proceso de paz (Pizarro, 1992: 50). En definitiva, al igual que otros países de la región se buscaba sentar las bases de un proceso de consolidación democrática, más abierto y plural que lo que había supuesto el pacto consociacional del Frente Nacional, efectuado exclusivamente entre las élites políticas. Esta lógica contrastaba con la tradicional forma de hacer política sustentada en el bipartidismo, por ello se facilitó el acceso de nuevos grupos políticos, como la reciente desmovilizada guerrilla del M-19, que representaran a aquellos sectores sociales excluidos desde el Frente Nacional. En efecto, el diagnóstico con el que se inició el proceso constituyente fue por una parte, reconocer la incapacidad del esquema de representación que había prevalecido en el país y, por otra, la necesidad de tener una presencia del Estado en todo el territorio, lo que además de mejorar la gobernabilidad contribuiría a reducir el conflicto. Por ello, dos fueron los ejes de la nueva Constitución, promover la participación política, abriendo el régimen a nuevas fuerzas políticas, y, profundizar la descentralización, de cara a los ciudadanos a sus mandatarios así como favorecer una más eficiente y eficaz distribución de gasto.

La transformación del esquema de representación contemplado nueva Carta Política tocó directamente a los partidos políticos, particularmente en dos aspectos: i) la necesidad de abrir el espectro a nuevas fuerzas políticas y ii) desmantelamiento del clientelismo⁴⁸.

⁴⁸ En referencia a reglas electorales se introdujo la modernización del proceso electoral, la financiación de elecciones por parte del Estado dejando menos margen de maniobra a la entrada de recursos privados, la elección popular de gobernadores, el cambio de circunscripción del senado (de regional a nacional), la creación del Consejo Nacional Electoral, la minimización de umbrales para el acceso a cargos de elección popular, la prohibición para diputados y concejales de hacer parte de las juntas directivas de entidades descentralizadas. Respecto al cuerpo burocrático se dispuso entre otros, el establecimiento de oposiciones para entrar al cuerpo de empleados públicos, así los funcionarios públicos se designarán con base a sus meritos y no como parte de pagos por favores políticos.

Teniendo en cuenta que uno de los pilares de la Constitución de 1991 fue facilitar y promover un proceso de apertura política, el objetivo más que aumentar la representatividad de los partidos políticos tradicionales apuntaba al ingreso de nuevos partidos y movimientos que dieran voz a los sectores sociales excluidos hasta ese entonces, lo que en la práctica significa pasar de un bipartidismo restrictivo y a un modelo multipartidista más plural. Primó lo que Bejarano y Pizarro denominan la “lógica de la incorporación” (2007), estableciendo una normativa laxa de cara a integrar nuevas fuerzas políticas y sociales⁴⁹. No obstante en la práctica lo que se observó hasta el 2003, fue en primer lugar, la ausencia del surgimiento de una tercera fuerza que en efecto haga posible el tránsito hacia un sistema multipartidista y, por otro lado, una fuerte fragmentación al interior de los partidos tradicionales. Se ha pasado, siguiendo a Pizarro, de un fraccionalismo a un faccionalismo personalista dando lugar un sistema de partidos bipartidista atenuado con unas terceras fuerzas con alta fragmentación.

Haciendo una caracterización del sistema de partidos en Colombia diez años después de la aprobación de la nueva Constitución, Mainwaring señala que en el país se aprecia una combinación de un modelo con organizaciones partidistas débiles y un individualismo muy fuerte pero con una volatilidad electoral moderada (2002:16-17). Esto quiere decir mientras por una parte, la legitimidad de los partidos en la sociedad así como su organización interna se ha debilitado, por otra, los partidos siguen dominando en las elecciones⁵⁰.

La creciente fragmentación al interior de los partidos tradicionales y la atomización de las terceras fuerzas ha sido generada en buena parte por los incentivos que brindó la Constitución para crear nuevos partidos, entre los que se cuenta la financiación, y la fórmula electoral que traduce los votos en curules⁵¹. A este respecto es preciso subrayar

⁴⁹ Dentro las disposiciones de la Constitución de 1991 para facilitar este proceso destacan: garantías de representación parlamentaria para minorías étnicas y grupos guerrilleros desmovilizados, mínimo de requisitos para concesión de personerías jurídicas de cara a la creación un partido, libertad para los partidos y movimientos políticos para conceder avales a fin de presentar candidatos y listas a elecciones, financiamiento por parte del Estado del funcionamiento y las campañas electorales de los partidos, utilización de los medios de comunicación del Estado, entre otros.

⁵⁰ Esta extraña combinación se explica por los costes e incentivos que supone para los políticos seguir formando parte de los partidos tradicionales. Los incentivos para los políticos suelen ser mayores que los costes. Un primer incentivo es que, a pesar de las críticas, un porcentaje no despreciable de electores, según Mainwaring cerca del 30% (2002:19), siguen mostrando lealtad a los partidos tradicionales. En segundo lugar, los partidos tradicionales continúan controlando muchas instancias de poder. Por otra parte los costes no son muy altos, utilizar el “rótulo” del partido no resulta una tarea difícil, para Pizarro, dado que los candidato se encargan de organizar sus equipos de campaña, establecer sus estrategias electorales, buscar financiamiento de forma autónoma, los partidos “simplemente reparten avales a diestra y siniestra” (2002:367).

⁵¹ Una de las prácticas utilizadas por los partidos tradicionales se denominaba “operación avispa” que suponía que se presentaban a elecciones legislativas el mayor número de listas aún sabiendo que no

que el sistema electoral colombiano distribuyó, hasta 2006, los votos bajo la cuota Hare, sin acumularlos en el nivel partidario, lo cual no brindaba estímulos para fomentar la cohesión de los partidos y favorecía a las pequeñas listas. A fin de cohesionar internamente los partidos se realizó una reforma en 2003, aplicada a las elecciones del 2006, tendiente a reducir el profundo personalismo del sistema de partidos y se incluyó el sistema D'Hondt que rige desde ese entonces.

Igualmente, debido el creciente descrédito de los partidos de cara a los electores, muchos de los candidatos buscan marcar distancia con la maquinaria política tradicional (término acuñado para referirse despectivamente hacia los partidos tradicionales) que lleva a que buena parte de ellos en las campañas electorales se consideren por ejemplo, liberales y a la vez independientes⁵². Por último, conscientes de las altas probabilidades que tienen muchos de los políticos de base de acceder a cargos de elección popular contando únicamente con sus redes electorales, éstos buscan el aval dentro del “mercado” de partidos, a sabiendas que su elección depende más de su propio esfuerzo que del respaldo de cara a los electores que brinda pertenecer a un partido frente a otro.

Las facciones partidarias, en su mayoría de carácter regional o local, han reemplazado a las antiguas fracciones de los partidos, que estaban articuladas desde el nivel municipal, pasando por el regional hasta el nacional. Esta atomización al interior de los partidos, sigue una dinámica de organización y coalición que les lleva a aglutinarse sobre temas puntuales sin actuar bajo una lógica de disciplina de partido con consecuencias importantes en términos de gobernabilidad. Es decir, al no haber partidos políticos fuertes no es posible formar mayorías o minorías sólidas que bien hagan posible que los gobiernos cuenten con respaldo político o exista una oposición capaz de ejercer su papel.

Esto se relaciona con otro aspecto resultante del cambio institucional de 1991, una nueva forma de clientelismo. Para parte de la literatura⁵³, el clientelismo sufrió una transformación como correlato de nuevo modelo de sistema de partidos, así, se pasó de un clientelismo de intermediarios, característico del esquema de fracciones al interior de los partidos, a un “clientelismo de mercado”. Esta nueva mutación del clientelismo se distingue de la anterior porque en este caso, la relación entre patrón-cliente no se encuentra inserta en la estructura piramidal de gobierno (nacional, regional y local), se

lograrían todas las curules, pero esperando a través del residuo obtener algunas de ellas. La proliferación de listas en las elecciones parlamentarias fue importante, se pasó de 143 en 1991 a 323 en 2002.

⁵² Gutiérrez señala una interesante contradicción. Considerando la pérdida de legitimidad de los partidos, los candidatos deben mostrar un discurso antipartido ante los electores, lo que les otorga un aura de mayor confianza, pero de cara al proceso político, siguen estado dentro de las redes de los partidos tradicionales (2002:47-55).

⁵³ Véase Archer (1990 y 1996), Dávila y Leal (1989), Dávila y Delgado (2002).

produce una fractura de los representantes con sus bases, en particular aquellos pertenecientes al nivel nacional, las lealtades tienen ahora una localización más concreta en donde los políticos más cercanos a las bases, como líderes de barrio o distrito tendrán mayor capacidad de convocar y articular las redes clientelares. Por otra parte, al igual que en los partidos, el factor ideológico ha desaparecido por completo, por ello la relación estará mediada por criterios pragmáticos, bien de favores políticos, acceso a contratos o cargos públicos (Dávila y Delgado, 2002:319-356).

La reforma política, consagrada en el Acto Legislativo 1 de 2003, introdujo medidas a fin de remediar la creciente atomización y organizaciones partidistas, tales como requisitos para conformar partidos, la obligación de trabajar en bancadas, listas y candidatos únicos, realización de consultas, Porcentaje mínimo de votos para obtener y/o mantener la personería jurídica, entre otros⁵⁴.

Los alcances de la reforma de cara a fortalecer el sistema de partidos, generar una mayor cohesión interna, mejorar la función representativa de los partidos y aumentar la gobernabilidad así como ganar legitimidad frente a los ciudadanos, aún está por verse, aunque domina cierto escepticismo, teniendo en cuenta que aunque se han reducido el número de partidos y de listas el faccionalismo continúa, al igual que las prácticas clientelares de obtener votos por favores políticos. Por último, la apertura a terceras fuerzas que fue uno de los propósitos que inspiró la Constitución de 1991, dio lugar a una fragmentación de las alternativas políticas que contrario a construir nuevas prácticas políticas basadas en la inclusión y representación de sectores excluidos, se ampararon en la vieja forma de hacer política, reproduciendo los patrones del bipartidismo que anteriormente habían fustigado, lo que ha dificultado la consolidación de verdaderos partidos de oposición.

3.2.1.2. Partidos y sistema de partidos en Bogotá

El apartado anterior buscó dar cuenta de las principales características del sistema de partidos en Colombia para comprender el sistema de partidos de Bogotá en el que ha tenido un correlato. Como se verá en esta sección, si bien en la ciudad se expresan buena parte de las dinámicas políticas del país, también ha desarrollado sus propias trayectorias que en ocasiones parecen ir en contravía de lo que sucede en el plano nacional.

Hasta 1988 la ciudad permanecía subordinada a las orientaciones políticas que se dictaban desde el gobierno de la Nación, en correspondencia con el régimen centralista

⁵⁴ Los resultados en las elecciones de 2006 fueron elocuentes, para el Senado se presentaron con 874 candidatos y para la cámara baja hubo 39 partidos en 412 listas. Números que contrastan con los obtenidos en el año 2002, cuando 60 partidos y movimientos políticos dieron el aval a 321 listas para el Senado y en la Cámara baja 39 partidos en 412 listas.

establecido en el Frente Nacional. A partir de ese momento la ciudad ha sido escenario de una de las transformaciones más importantes de la dinámica de los partidos. Aunque prácticas como las descritas en el apartado anterior como la creciente faccionalización al interior de los partidos tradicionales, la fragmentación de las terceras fuerzas y el clientelismo, han sido constantes en el ejercicio de la política de la ciudad, se ha observado un creciente distanciamiento de los partidos tradicionales y la forma de hacer política de aquellos, en particular en la figura del alcalde mayor.

Este fenómeno es explicado por la tradicional diferencia en el comportamiento político entre las ciudades y las zonas rurales. En efecto, como lo señalaba Gutiérrez (2001:209), aún en el período antes del Frente Nacional, las ciudades tendieron a mostrar una mayoría del partido liberal, que se podría considerar más progresista si se compara con el partido conservador. Esta tendencia hacia opciones políticas más progresistas observada en las ciudades se ha reforzado a partir de las reformas institucionales que buscaron democratizar los gobiernos locales (elección popular de alcaldes y de gobernadores, apertura a terceras fuerzas, entre otros).

Haciendo un análisis más profundo de las consecuencias de las reformas institucionales en la política local, Gutiérrez advierte una paradoja interesante. Mientras en las ciudades las nuevas fuerzas políticas han encontrado respaldo por parte de los electores, ganando un número significativo de alcaldías, al observar la composición de los concejos de estas mismas ciudades se aprecia que los electores son más cautos y siguen decantándose por los partidos tradicionales (2001: 200-209). Así, se mantiene una constante, por una parte ejecutivos pertenecientes a terceras fuerzas, y probablemente con un discurso transformador, y concejos con un perfil bipartidista, anclado a prácticas políticas tradicionales. En el caso de Bogotá esta situación será frecuente.

3.2.1.3. Nuevas instituciones locales de representación política

La elección popular de alcaldes supuso para Bogotá la apertura de un espacio de participación electoral importante, no obstante en 1992 se establece una nueva institución de representación política en la ciudad: las Juntas Administradoras Locales (JAL).

En congruencia con las reformas de descentralización adelantadas a finales de la década del ochenta en Colombia, se aprobó la ley 11 de 1986 que definió la estructura administrativa de los municipios, a quienes atribuyó nuevas competencias y con la cual se pretendía fortalecer la democracia local. Entre otras disposiciones facultó a los concejos de los municipios a segmentar el territorio, sí así lo considerasen necesario, en comunas (urbano) o corregimientos (rural), con una población no menor a 10.000 habitantes, a fin

de facilitar la prestación de servicios públicos y mejorar la administración local. En estas nuevas unidades submunicipales funcionarían las JAL como cuerpos colegiados con competencias administrativas e instancias de participación más cercanas al ciudadano⁵⁵. No obstante, al no ser perentorio, fueron pocas las experiencias de conformación y funcionamiento de estas instancias antes de 1991.

Con la Constitución de 1991 (Art. 318), se atribuye a las JAL un rango constitucional, manteniendo buena parte de las competencias asignadas en la Ley 11/86 e introduciendo otras nuevas⁵⁶, estableciendo que todos los miembros deberán ser elegidos por sufragio directo. Se abre así una nueva instancia de representación política a nivel submunicipal.

La Constitución igualmente estipula un régimen especial para la ciudad de Bogotá en su calidad de capital del país, se designa como Distrito Capital. Con arreglo a las normas establecidas, el concejo de la ciudad a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio municipal en localidades (distritos), de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, efectuando un correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A los miembros de las JAL se les denominan ediles⁵⁷. En cada una de las localidades se conformará una JAL, elegida por voto directo por períodos de tres años (a partir de 2001 es de cuatro años), y estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo de la ciudad, de acuerdo a la población de cada localidad⁵⁸. El mandato constitucional fue desarrollado por leyes posteriores, en Bogotá particularmente a través del Estatuto Orgánico de Bogotá de 1993. Los comicios para elegir alcalde mayor de la ciudad, concejales y ediles son concurrentes. Por su parte, cada localidad (distrito) tendrá a su vez una figura ejecutiva local, denominada alcalde local, que serán designados por el Alcalde Mayor a partir de una terna enviada por la JAL correspondiente. Además de las competencias asignadas por la Constitución de 1992, el Estatuto Orgánico de Bogotá establece unas funciones más precisas para estos cuerpos colegiados locales⁵⁹. De igual

⁵⁵ En esta primera etapa de la reforma, al menos un tercio de los miembros de las JAL debían ser elegidos a través de votación directa. Dentro de sus funciones se contaban: hacer propuestas presupuestales para gastos locales, controlar y vigilar la prestación de servicios, distribuir partidas que le fueran asignadas, recomendar la aprobación de impuestos, entre otros.

⁵⁶ Dentro de las competencias están: Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas; Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión; Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

⁵⁷ Bogotá y Barranquilla son los únicos casos en los que los ediles reciben una remuneración por los servicios prestados.

⁵⁸ En la votación a ediles sólo podrán participar los ciudadanos que formen parte del censo electoral de cada localidad.

⁵⁹ Dentro de sus competencias de las JAL están (Art. 69): adoptar el plan de desarrollo de cada localidad en concordancia con el plan de desarrollo de la ciudad; vigilar y controlar la prestación de servicios e inversiones públicas de la localidad; presentar proyectos de inversión ante las autoridades de la ciudad;

forma, esta normativa a va a dividir la ciudad en 20 localidades, cada una con su alcalde local y JAL correspondiente, a quienes se transferirá competencias y recursos que deberán ser administrados y distribuidos por las autoridades de cada localidad.

En ese orden, las principales competencias de las JAL estarán relacionadas con la elaboración del Plan de desarrollo local y del seguimiento de su ejecución, así como promover la participación ciudadana en la elaboración de dichos planes y en su veeduría.

Tras la entrada en vigencia de la Constitución se aprueba en 1992 la primera elección de representantes a nivel de localidad, ediles, que dará un viraje a la política de Bogotá. Los ediles se suman así en la ciudad a los cargos de autoridad, con la legitimidad que atribuye el voto, y junto con los concejales y el alcalde mayor serán los representantes políticos de los ciudadanos de Bogotá. Este nuevo panorama de instituciones de representación política complejizará los procesos de gobierno y toma de decisiones, así como la relación de los ciudadanos con las autoridades públicas.

Tabla 3.1. Participación electoral Bogotá

| Año | Potencial electoral | Alcaldía | | Concejo | | JAL | |
|------|---------------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|
| | | Abstención % | Participación % | Abstención % | Participación % | Abstención % | Participación % |
| 1988 | 1,578,024 | 40.2 | 59.8 | 42.5 | 57.5 | | |
| 1990 | 1,910,222 | 52.1 | 47.9 | 55.6 | 44.4 | | |
| 1992 | 2,219,790 | 73.7 | 26.3 | 73.7 | 26.3 | 75.0 | 25.0 |
| 1994 | 2,500,531 | 68.5 | 31.5 | 70.2 | 29.8 | 71.7 | 28.3 |
| 1997 | 3,135,177 | 57.9 | 42.1 | 58.7 | 41.3 | 60.7 | 39.3 |
| 2000 | 3,573,581 | 55.2 | 44.8 | 55.7 | 44.3 | 56.8 | 43.2 |
| 2003 | 3,922,818 | 56.5 | 43.5 | 57.3 | 42.7 | 56.9 | 43.1 |
| 2007 | 4,378,026 | 52.2 | 47.8 | 53.1 | 46.9 | 55.5 | 44.5 |

Fuente: Elaboración propia. Datos Registraduría Nacional del Estado Civil- Colombia

Observando el comportamiento electoral desde la primera elección popular de alcaldes en 1988 y de JAL en 1992, junto con la del concejo de la ciudad, hasta el año 2007, se advierte una alta abstención electoral. Como lo muestra la tabla 3.6, la abstención en la elección de representantes locales en Bogotá ha sido en todo el período, superior al 40%. De igual forma se aprecia en 1988 una alta participación electoral, que no se repetirá en todo el período, alcanzó cerca del 60% tanto en alcaldía como en concejo, cuestión que podría reflejar el entusiasmo de los ciudadanos frente a las reformas de descentralización política y administrativa, en particular por la elección popular de alcalde.

promover la participación y la veeduría ciudadana; vigilar la ejecución de los contratos públicos de la localidad.

En 1990 la participación electoral bajó al 47%, sin embargo en los comicios de 1992 el descenso fue mucho más abrupto, 26%, probablemente como consecuencia de un escándalo de corrupción de grandes dimensiones que tocó tanto al alcalde de la ciudad como a un buen número de concejales. Desde 1994 la participación electoral ha crecido de forma sostenida, aunque no en un alto porcentaje. Si se compara el porcentaje de participación del alcalde frente al concejo es posible advertir que es ligeramente superior en el primero, al igual que si se compara con las JAL.

El caso de las JAL es llamativo dado que desde su primera elección en 1992, ha pasado de una altísima abstención, 75%, a una importante participación electoral, superior al 50%, en el año 2007. Ello puede explicarse por el desconocimiento inicial de los ciudadanos frente a estas instancias y sus competencias. Según un estudio, en el año 2000, sólo el 35% de los encuestados sabía lo que es una JAL y conocía sus funciones (García, 2003: 107). En una encuesta del 2010, el porcentaje de encuestados que conocían las JAL bajó al 26% (Encuesta Bogotá Cómo Vamos, 2010). Llama la atención que según esta misma fuente, el porcentaje de conocimiento de las JAL pasó en 2001 del 51% al 26%, en el 2010.

Debe destacarse igualmente el gran número de listas que se han presentado para los comicios, que se advierte en la tabla 3.2, lo que es un indicador de la fuerte competencia electoral y la atomización partidista a la que se hizo alusión en el apartado anterior. En efecto, al igual que lo que sucedía en otras regiones del país, en las elecciones de las JAL los partidos, tradicionales y terceras fuerzas, otorgaron avales de forma indiscriminada a fin de aprovechar el sistema electoral de ese entonces, sistema tipo Hare, para así lograr curules a través del mecanismo de residuo.

Tabla 3.2. Elecciones JAL número de listas y curules

| Año | No. total curules | No. listas | Listas por curul |
|------|-------------------|------------|------------------|
| 1992 | 184 | 1320 | 7.2 |
| 1994 | 184 | 1582 | 8.6 |
| 1997 | 184 | 2379 | 13.0 |
| 2000 | 184 | 1872 | 10.2 |
| 2003 | 184 | 545 | 2.9 |
| 2007 | 186 | | |

Fuente: Elaboración propia. Datos Registraduría Nacional del Estado Civil- Colombia

Al comparar el número de listas presentadas por las JAL con las del concejo de la ciudad, es notorio que las listas que compiten en los órganos colegiados de las localidades tienen mayor volumen que las del concejo, de lo cual se puede deducir que la

competencia electoral a nivel de las localidades es mucho mayor, son muchos más los que intentan llegar a este órgano. Entre el año 1992 y el 2000, hubo un incremento en el número de listas de las JAL cercano al 30%. Tal dispersión electoral se reflejaba de forma más perniciosa en el porcentaje del voto representado, es decir los votos depositados por listas que superaron el umbral y por tanto obtuvieron curules, que en las elecciones del año 2000 supuso el 31% de los votos válidos⁶⁰. Así, sólo el 31% de los votos tuvieron reflejo en las curules que componían las JAL en las diferentes localidades.

La reforma política del año 2003 que buscó contrarrestar la atomización de los partidos, generada a partir de la Constitución de 1991, tuvo en efecto un reflejo positivo al disminuir el número de listas e incrementar el porcentaje de voto representado, logrando un 77%. Si bien una cantidad importante de candidatos no fueron elegidos, los partidos que representaban lograron votaciones que les permitió superar el umbral y ubicarse en la lista de ganadores.

Tabla 3.3. Elecciones Concejo número de listas y curules

| Año | No. total curules | No. listas | Listas por curul |
|-------------|--------------------------|-------------------|-------------------------|
| 1988 | 20 | 59 | 3.0 |
| 1990 | 20 | 79 | 4.0 |
| 1992 | 28 | 141 | 5.0 |
| 1994 | 34 | 125 | 3.7 |
| 1997 | 40 | 260 | 6.5 |
| 2000 | 42 | 227 | 5.4 |
| 2003 | 45 | 40 | 0.9 |
| 2007 | 45 | 16 | 0.4 |

Fuente: Elaboración propia. Datos Registraduría Nacional del Estado Civil- Colombia

En las elecciones al concejo también se advierte un crecimiento importante del número de listas presentadas en las elecciones, hasta el año 2000. Una vez introducida la reforma del año 2003 el número de listas desciende significativamente.

3.2.1.4. Partidos políticos y elecciones

Desde 1988 el escenario político de Bogotá ha sufrido una transformación importante, ha pasado de ser el bastión del partido liberal, particularmente en el concejo,

⁶⁰El caso más extremo se observó en la localidad de Kennedy en las elecciones del año 2000, en la cual los ediles resultaron elegidos con solo un 20% de los votos.

para dar lugar a la entrada de terceras fuerzas, en mayor medida en la alcaldía mayor y más lentamente en el concejo y las JAL.

Como puede apreciarse en la tabla 3.4, hasta 1992, los partidos tradicionales dominaron la elección de alcalde, mientras que a partir de 1994 candidatos de movimientos independientes y del partido de izquierda (2003 y 2007) obtuvieron el primer cargo de representación política de la ciudad. El cambio ha sido más progresivo en el concejo en el que hasta el año 2002, tuvo preponderancia el partido liberal, quien desde los años veinte había controlado la escena política de Bogotá.

Tabla 3.4. Partido ganador Alcaldía y Concejo

| Año | Alcaldía | | Concejo | |
|------|--|---------|----------------------------|-----------|
| | Partido Ganador | % votos | Partido mayoritario | % curules |
| 1988 | Partido Conservador | 34,9 | Partido Liberal | 45 |
| 1990 | Partido Liberal | 65,6 | Partido Liberal | 55 |
| 1992 | Partido Liberal | 54,1 | Partido Liberal | 53,6 |
| 1994 | Otros partido o movimientos | 64,5 | Partido Liberal | 51,5 |
| 1997 | Otros partido o movimientos (Liberal) | 48,6 | Partido Liberal | 47,8 |
| 2000 | ASI – ANUPAC – Visionarios | 43,7 | Partido Liberal | 28,6 |
| 2003 | Polo Democrático Independiente (PDI) | 42,3 | PDI | 17,8 |
| | | | Partido Liberal Colombiano | 17,8 |
| 2007 | Polo Democrático Alternativo (PDA antes PDI) | 43,8 | PDA | 24,4 |
| | | | Cambio Radical | 24,4 |

Fuente: García 2003 (1988, 1990, 1992 y 1994). Elaboración propia. Datos Registraduría Nacional del Estado Civil- Colombia

Analizando la composición del concejo de Bogotá desde 1982, García (2003:186-194) advierte un profundo cambio en los vínculos partidistas de los concejales. En general se trataba de figuras de notable proyección nacional, cuyo interés era dar el salto del concejo de la ciudad a órganos de representación nacional, con una fuerte relación con redes partidistas con presencia en el congreso y capacidad de movilizar un volumen importante de electores. El autor los denomina políticos notables. A partir de 1992 el

escenario cambia, así, las listas empiezan a estar encabezadas por políticos con un perfil más local y menor capacidad de movilización electoral, lo que se traduce en un menor número de concejales que dan el salto al Congreso. Son señalados por García como políticos plebeyos, que anteriormente había sido intermediarios en las redes clientelares de los políticos notables. Esta transformación es producto de varios factores. En primer lugar están los cambios en el diseño institucional también el incremento del número de curules pasando de 20 a 45 en 2007, así como la reducción de competencias del concejo derivado del Estatuto Orgánico del año 1993. De igual forma, la apertura hacia terceras fuerzas definida por la Constitución de 1991 facilitó el acceso de nuevos partidos y movimientos, que antes de ese momento debían ser avalados por los grandes partidos. El sistema electoral que favorecía los pequeños partidos también contribuyó a este nuevo panorama político en la ciudad. Por último las JAL ha permitido el ingreso a las instituciones de representación política de miembros de partido o activistas comunitarios que con una red electoral modesta pueden acceder a estos espacios, de hecho se ha observado que las JAL se han convertido en un trampolín hacia el concejo (García, 2001:56). De esta manera los ediles se han erigido como un eslabón privilegiado en la relación con la ciudadanía siendo actores de primer orden en la conformación de redes electorales e igualmente en la de redes clientelares.

Existe otro fenómeno igualmente relevante que ya lo señalara Pizarro a nivel nacional (2006:136), la no correspondencia entre la lógica política de los ejecutivos y los cuerpos legislativos. Debido a la atomización partidista que ha conllevado a la conformación de lo que Pizarro denomina microempresas electorales, es decir redes electorales restringidas e identificables, el legislativo se ha convertido en un espacio en donde convergen políticos con una débil adscripción partidista, materializando una representación segmentada y particularista. Por su parte, los ejecutivos se han convertido en la expresión de intereses más generales, quienes generalmente en su campaña se desmarcan de los partidos tradicionales para que la ciudadanía no los asocie a las prácticas políticas poco virtuosas del bipartidismo (2006:136-140).

En Bogotá ello ha sido una constante desde 1994 en las elecciones, poniendo de manifiesto que las preferencias electorales son duales, es decir, los votantes prefieren para alcalde a un partido o categoría política y para el concejo las JAL, a otro (Gutiérrez, 1995). Como se verá en el próximo apartado esto ha comportado problemas importantes de gobernabilidad.

A nivel electoral ha sido habitual desde la elección popular de alcaldes que las mayorías partidistas de los representantes al Concejo no coincidan con el partido al que pertenece el alcalde de la ciudad. Hasta la elección de Antanas Mockus en 1994, el partido

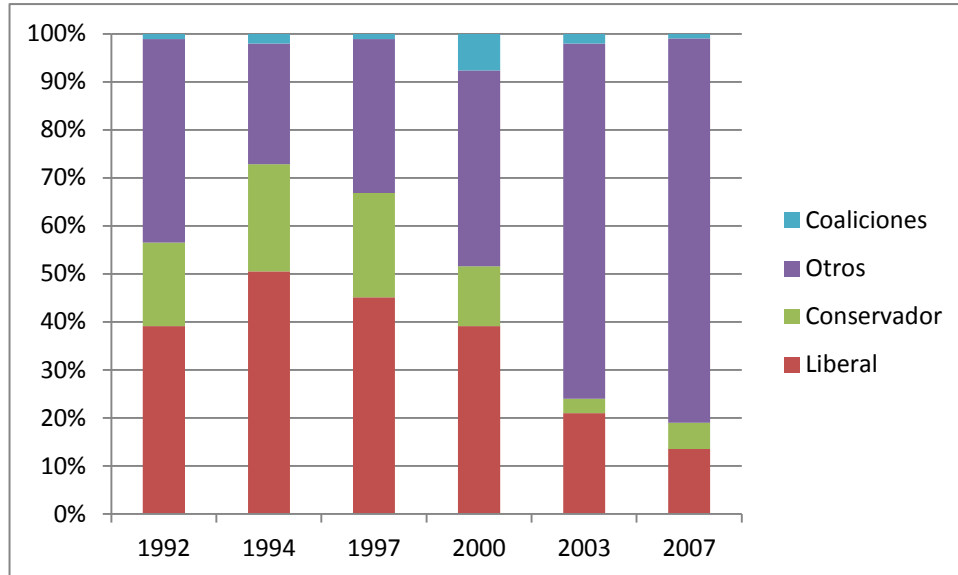
mayoritario en el Concejo era el que también se llevaba la mayor votación para alcalde mayor, lo cual fue truncado con la llegada de Mockus, candidato de un movimiento independiente que representaba una lógica política distinta así como un electorado diferente al que votaba al Concejo “A partir de 1994, la Alcaldía Mayor y el Concejo aparecen como espacios enfrentados (...). Se empieza a consolidar una suerte de tecnocracia en el ámbito del ejecutivo, que se contrapone a un Concejo que se proyecta como el espacio de las prácticas políticas tradicionales” (García, 2003:202). En efecto, desde la ciudadanía empezó a observarse de forma positiva al papel del ejecutivo de la ciudad como agente del cambio y ruptura con prácticas políticas tradicionales como el clientelismo, mientras que el Concejo continuó siendo visto como un espacio de reproducción de dichas prácticas.

Aún más, desde 1994 el proceso de gobierno ha estado signado por una constante discrepancia entre el ejecutivo y el legislativo, que debido a la dificultad de formar mayorías en el concejo por parte del alcalde, ha generado que sus negociaciones estén mediadas por las promesas de burocracia y contratos por parte del ejecutivo, como instrumento para lograr apoyo a su gestión.

Desde el 2003 se ha observado un cambio en esta tendencia. Como puede verse en la tabla 3.4, tanto en dichas elecciones como en las de 2007, uno de los partidos mayoritarios en el concejo fue el mismo que el del alcalde, el Polo Democrático Independiente (PDI), con un perfil de izquierda, que por primera vez conseguía arrebatarse a los partidos tradicionales, en particular el liberal, la mayoría del concejo de la ciudad. Otros partidos como Cambio Radical surgen de una facción del partido liberal. En el caso de las JAL se observa una clara predominancia de los partidos tradicionales, en particular el Liberal, desde las primeras elecciones en 1992 hasta el año 2000, en el que logran más del 50% de las curules disputadas en todas las localidades de la ciudad (ver gráfico 3.1).

A partir de ese año se advierte un claro descenso que se va a agudizar en el año 2007. La reforma política instaurada en el 2003 tenía como propósito agrupar partidos y con la cifra repartidora favorecer a los partidos con votaciones más altas, lo que podría dar lugar a inferir que los partidos tradicionales se vieron altamente beneficiados con tal medida, sin embargo en el caso de las JAL no es así. Desde ese año el partido liberal perdió su mayoría en estos cuerpos colegiados, dando paso a terceras fuerzas, en particular el Polo Democrático Independiente, que en el 2007 logró cerca del 33% de las curules en las JAL. En estas organizaciones tanto en el año 2003 como en el 2007 más que una predominancia por parte de un partido se ha observado una composición más plural en el que tres o cuatro partidos (Partido Liberal, Polo Democrático, Partido de la U y Cambio Radical) se han conseguido más del 80% de las curules.

Gráfico 3.1. Composición de las JAL por partido político



Fuente: Elaboración propia. Datos Registraduría Nacional del Estado Civil- Colombia

Según Bromberg y Contreras (2005:44) la explicación de la mayoría abrumadora del Partido Liberal en las JAL es que éste otorgaba avales a quien lo solicitara. Esta práctica la denominan “repartir avales”, donde obviamente no está de por medio una afinidad ideológica. No obstante, reconocen que habían candidatos que se resistían a pedir el aval a partidos tradicionales por lo cual acudían a otros movimientos alternativos. Para estos autores, si bien el partido liberal no necesitaba de dichos votos para mantener su personería jurídica, sí le eran útiles para mostrarse mayoritario, algo fundamental en el escenario político. Por el contrario, los partidos pequeños sí necesitaban de los votos para mantener su personería. Lo anterior, entre otros, ha dado lugar al trasfuguismo y la profundización de la desinstitucionalización partidista. Tal desinstitucionalización y la ruptura de las adscripciones partidistas de los votantes con los candidatos, en términos de la identidad, es expuesta por Bromberg y Contreras (2005:55), retomando a García (2003) quien señala que los ciudadanos que votaron por una lista perdedora avalada por determinado partido no se consideran representados en la JAL por una lista de ese partido que sí haya obtenido una curul. El anterior panorama se encuentra en línea con “clientelismo de mercado” identificado por Dávila y Delgado (2002) y el menoscabo de la identidad partidaria advertida por Pizarro (2002) en todo el país. Como se irá viendo, esto se explica por la particularización de la representación en la elección a edil, donde la red electoral de los ediles está relativamente delimitada, de esta manera éstos se aseguran su elección con un número no muy alto de votos y los ciudadanos garantizan cierto acceso a los servicios y bienes públicos, replicando una clara lógica clientelar.

Siguiendo a Bromberg y Contreras (2005:31-48) el número de votos que se requiere para alcanzar una curul como edil, es muy bajo. En general, independiente del número de habitantes de la localidad los ediles deben hacer un esfuerzo para obtener entre 1000 y 2000 votos. Para estos autores, con pocos votos, en promedio el 2.85% de la votación en la localidad se obtiene una curul para edil. En el caso de los ediles el promedio de votos representados en la ciudad ha caído desde 1992, con la primera elección, del 25% al 22%. A pesar de la reforma política instaurada en 2003 para evitar la proliferación de listas y la atomización partidista, el promedio de votos representados en el año 2003 descendió al 15%.

En una localidad como Kennedy con un potencial electoral superior a 600.000 se eligen 11 ediles, en el año 2000, por ejemplo, el candidato elegido con la votación más baja obtuvo 1710 votos y la diferencia con el siguiente candidato, perdedor, fue de 44 votos. En Suba, con potencial electoral cercano a 500.000 habitantes, el edil con menor votación tuvo 1796 votos, con 51 de diferencia con el siguiente. Este bajo porcentaje de votación para ser edil y la diferencia mínima entre el ganador y perdedor, explicará, como se verá en el último capítulo, cómo el intercambio de votos por favores políticos se ha reproducido en la elección de miembros de la JAL y cómo esto ha limitado el potencial de los espacios participativos.

En términos generales se aprecia en la ciudad una recomposición del sistema de partidos, pasando del claro bipartidismo hasta 1988 a la entrada progresiva de terceras fuerzas a partir de tal fecha, que es visible tanto en el concejo de la ciudad, como en la alcaldía mayor y en las JAL sin embargo esta afirmación hay que matizarla. Cabe resaltar que en la ciudad se observan lógicas diferentes en términos del sistema de partidos de acuerdo al espacio de representación al que se haga referencia, la alcaldía mayor, el concejo y las JAL. En el caso de la alcaldía mayor, desde 1994 en la competencia electoral ha casi desaparecido la figura del partido conservador que en el 2007 sólo obtuvo 0.75% de los votos, mientras que candidatos con pasado en el partido liberal prefieren presentarse como independientes debido al progresivo descredito de los partidos tradicionales y de la irrupción de figuras no vinculadas al bipartidismo que con base en un discurso contra la política tradicional, la corrupción y el clientelismo han logrado hacerse con la alcaldía de la ciudad. Desde el año 2003 el Polo Democrático Alternativo (PDI) se ha posicionado como una fuerza política estable logrando dos alcaldías, 2003 y 2007. Así, en el caso de la alcaldía mayor se advierte un sistema de partidos cercano a tres, con un posicionamiento del PDI, figuras con pasado en el partido liberal aunque se denominan como independientes y terceras fuerzas.

Por otra parte, en el concejo se advierte una presencia importante del bipartidismo hasta el 2003 con una proporción menor e inestable de terceras fuerzas. En el concejo el partido conservador, aunque de forma minoritaria ha mantenido representación, en las elecciones de 2007 obtuvo cerca del 5% de los votos. Según García hasta el 2003 en el concejo se aprecia un sistema de dos partidos y medio, en donde además de los partidos tradicionales se observa terceras fuerzas con un carácter inestable⁶¹ (2002:207). A partir del 2003 el PDI se consolidó como un partido de presencia estable en el concejo lo cual generó una suerte de multipartidismo en donde los partidos tradicionales siguen teniendo una presencia importante.

Por último en las JAL se advierte una representación importante de terceras fuerzas desde el año 1992 que para el año 2007 supuso más del 70% de todos los ediles de la ciudad. La intensa competencia política se ha traducido en un alto número de partidos que obtienen representación, según cálculos de García hasta el 2000 fueron cerca de 43 en promedio en cada elección, es decir, descontando los partidos tradicionales, hubo 41 en promedio de terceras fuerzas (2002:209). Lo que da cuenta de la alta fragmentación, resultado como ya se señaló anteriormente, del reducido número de votos necesarios para obtener curul, de la ruptura de adscripciones partidistas y del bajo nivel de identidad hacia un partido por parte de los electores, lo que incentiva una lógica de “clientelismo de mercado” en el cual se obtienen votantes en función del beneficio que pueda brindar el potencial candidato a edil. Con el surgimiento de las JAL y la figura de los ediles tiene lugar una mutación del clientelismo en la ciudad, siguiendo a García (2002:201) ésta ya no se asocia exclusivamente a los sectores más pobres de la ciudad, por el contrario los estratos 2, 3 y 4, entran a formar parte del capital político de los ediles y de posibles redes clientelares en la medida en que las JAL son espacios en los que se define el presupuesto de la localidad. Sin embargo dada la alta competencia política y el bajo número de votos para obtener curul se generan redes clientelares inestables en donde los electores se movilizan por cálculos pragmáticos dando lugar a un clientelismo de mercado, en términos de Dávila y Delgado (2002).

En la próxima sección se abordará el sistema de gobierno de la ciudad y cómo ha influido en la gobernabilidad y correlación de fuerzas de la misma.

⁶¹ Según datos de García de los 24 partidos que se consideran forman parte de las terceras fuerzas y tuvieron representación en el Concejo desde 1982 hasta el 2000, únicamente 6 permanecieron por más de un período electoral y sólo uno (Unión Patriótica) han tenido una presencia estable (2002:207).

3.2.2. Sistema de partidos en Madrid

3.2.2.1. Emergencia y evolución del sistema de partidos en España

Desde el final de la guerra civil española el país estuvo gobernado por un régimen autoritario⁶² hasta que en 1975 se inicia un proceso de transición democrática⁶³. Tal y como señala Linz, un régimen autoritario puede generar o no las condiciones para la instauración de una democracia (1996), en el caso de España convergieron una serie de factores que permitieron el establecimiento de instituciones democráticas. Siguiendo la tipología propuesta por Stepan (1986) acerca de las vías por las cuales regímenes no democráticos hacen un tránsito a la democracia política, el autor ubica a España en el grupo de casos en el cual el mismo régimen autoritario inicia y controla el proceso de democratización. Dentro de este grupo incluye diferentes subtipos cuya diferencia entre uno y otros estriba en el círculo de poder que dentro del régimen autoritario inicia los intentos de redemocratización. En el caso español, según este autor, fueron líderes políticos civiles quienes iniciaron el proceso, y dado que las instituciones militares continuaban teniendo una fracción significativa del poder, fue preciso que además de la anuencia del sector militar, la oposición democrática de alguna manera colaborara para crear un marco pacífico que hiciera posible la transición. Fishman (1990) matiza el análisis de Stepan y señala que las transiciones iniciadas por el mismo régimen pueden ser de tres tipos la que interesa para el caso de España es aquella que es encauzada por el régimen frente a la apatía y discrepancia de ciertos sectores del Estado, como las fuerzas armadas. Este argumento señalado por Stepan y Fishman y reforzado por Linz, apunta a que la transición española fue posible por la disposición del régimen, luego de la muerte de Franco, y el papel de la oposición que convergió finalmente en una reforma pactada.

En efecto, la muerte de Franco en 1975 marcó un hito, que junto con la transformación interna del régimen y el estratégico papel de la oposición generó que de

⁶² Siguiendo a Linz y Stepan (1996), los regímenes no democráticos se pueden caracterizar en función de cuatro dimensiones: liderazgo, ideología (o mentalidades como lo denomina Linz en el caso del autoritarismo), movilización y pluralismo. De acuerdo a estos cuatro ejes, Linz propone la definición del autoritarismo como un sistema político con pluralismo político limitado, no responsable y que carece de una ideología elaborada, pero con mentalidades características, donde es evidente la ausencia de una movilización política extensa e intensa, excepto en ciertos momentos de su desarrollo. En este régimen un líder o un pequeño grupo ejerce el poder dentro de unos límites formalmente mal definidos pero predecibles (1974).

⁶³ Por cuestiones que exceden a los objetivos de esta investigación no se hará una revisión profunda de la transición española. Sobre este tema existe abundante literatura, véase entre otros, Cotarelo (1992), cuya obra recopila diversos artículos con diferentes perspectivas de lo que fue el proceso de la transición. Maravall y Santamaría (1986), Del Águila y Montoro (1984), Colomer (1998). Linz, Orizo, Gómez- Reino y Vila (1982) hacen un análisis a partir de los resultados de las encuestas. Además de la extensa obra de Linz que incorpora un análisis de política comparada del autoritarismo y la transición con respecto a similares procesos de otros países (1982, 1987).

un inicial proyecto de reforma promovido por el gobierno, se pasara a una reforma elaborada de forma conjunta con la oposición (reforma-pactada), para suponer finalmente una quiebra respecto del régimen autoritario cuyo proceso estuvo pactado con la oposición (ruptura-pactada) (Stepan, 1986: 72-75).

La transición en España fue posible gracias a una serie de pactos y negociaciones entre actores políticos claves, que permitió sentar las bases de una primera reforma bajo el gobierno de Adolfo Suárez (1976-1978)⁶⁴, durante el cual se inició una segunda fase con las elecciones generales de 1977, para elegir las Cortes que posteriormente conformarían la Asamblea Constituyente⁶⁵. La tercera fase estuvo marcada por los acuerdos constitucionales como producto de la concertación y el consenso, cuya aprobación logró una casi unanimidad (Maravall y Santamaría, 1986). Como ya lo señalara Linz (1982), esta última etapa es esencial en el proceso de transición toda vez que supone el establecimiento de nuevas reglas de juego político que deberán ser aceptadas por todos los actores para no poner en riesgo el tránsito a la democracia y garantizar la estabilidad política futura⁶⁶.

Una vez instaurado el nuevo sistema democrático el reto al que se enfrenta el régimen es la consolidación en términos de garantizar su autonomía y reproducción. La introducción de nuevos arreglos institucionales hace precisa la aceptación de tales reglas y la legitimidad de éstas ante los diversos actores sociales, políticos y económicos. Para que la consolidación sea estable se requiere la convergencia de tres aspectos: i) el tipo de transición, ii) el contexto interno y externo que enmarca el cambio de régimen, y, iii) el sistema de partidos que surge (Maravall y Santamaría, 1986). En relación al primer punto, como ya lo señalara Linz y Stepan (1996), la forma en que tuvo lugar la transición supuso la negociación y consenso entre los diferentes actores pasando de una reforma pactada a una ruptura pactada, en ese caso, se dieron garantías a la clase política del régimen franquista, integrándolo en el nuevo régimen. A pesar de lo anterior, no todo el sector militar apoyaba de igual forma este proceso, mostrando cierta reserva en la aceptación del nuevo establecimiento institucional, cuestión que se expresó en la primera etapa de la consolidación en un constante temor frente a un golpe de Estado. El amplio respaldo a la

⁶⁴ Dentro de las principales reformas de este período cabe destacar la amnistía política, la ley electoral de representación proporcional, la legalización de los partidos que incluía el Partido Comunista Español y la disolución del Movimiento (partido único creado por Franco).

⁶⁵ A juicio de Maravall y Santamaría (1986) uno de los resultados más importantes de estas elecciones fue la disminución de la cantidad de cleaveages expresados en la arena electoral. Así la competencia se definió en torno a dos dimensiones: la socioeconómica y la etnocultural.

⁶⁶ A este respecto Linz afirma que el grado de consenso que se logre definirá la estabilidad o no de la democracia, por ello más que tratarse de un proceso definido por la regla de la mayoría debe estar regido por criterios de consenso. Para este autor, la democracia española tuvo un inicio más sólido con la Constitución de 1978 que la de la República en 1931 con una constitución ampliamente rebatida (1982).

Constitución, la búsqueda de consenso, las renovadas prácticas de negociación y concertación de los actores políticos permitieron conjurar en la segunda fase de la transición estas amenazas y consolidar el nuevo régimen democrático, esto sin desconocer el “desencanto” generado especialmente en algunos sectores intelectuales y sociales de izquierda frente a las elevadas expectativas depositadas en la transición y los logros realmente alcanzados en el proceso.

El contexto interno y externo, como lo señalan José María Maravall y Julián Santamaría, también resultaron fundamentales en la consolidación. Respecto al contexto externo, puede afirmarse que fue favorable en tanto que las democracias consolidadas de occidente siguieron y apoyaron la construcción democrática que estaba teniendo lugar en España, no así fue la situación interna. En efecto, durante los primeros años de la transición los gobiernos de Unión Centro Democrático (UCD) tuvieron que hacer frente a tres fenómenos que amenazaron la consolidación: el debate sobre las regiones y la estructura de poder territorial del Estado, la violencia terrorista de sectores de extrema derecha y de la cuestión regional vasca (ETA), y por último, la crisis económica que advino en el marco de una desaceleración económica internacional así como resultado de las propias falencias que ya se venía arrastrando desde el franquismo. La convergencia de estas problemáticas puso en duda la eficacia de este gobierno, llegando a temer que ello afectara la legitimidad del régimen en su conjunto. Aunque podría existir temor de que este contexto desfavorable socavara el apoyo a la nueva democracia, no fue así, corroborando lo señalado por Linz y Stepan (1996: 6) en cuanto a que la verdadera consolidación sucede cuando la democracia es aceptada por todos los actores como el único juego posible, a pesar de sus defectos y equívocos. En ese sentido, pareciera que la valoración del funcionamiento del gobierno, que tuvo entre 1978 y 1981 su tendencia más baja, hubiese sido independiente del apoyo de la democracia que en tal período se mantuvo constante, incluso creciente a partir del 1981 (Torcal, 2008:42), el porcentaje de encuestado que indicó preferir que “las decisiones fueran tomadas por las personas elegidas por el pueblo” alcanzó el 80% en 1978⁶⁷.

Un último aspecto es el relativo al sistema de partidos que surgió en el marco del nuevo régimen democrático. La consolidación democrática pasa porque los actores políticos acepten las nuevas reglas, y entre éstos los más importantes son los partidos políticos. Teniendo en cuenta las experiencias democráticas en España hasta ese entonces persistían ciertas dudas sobre la durabilidad del nuevo régimen y su eficacia en encausar institucionalmente conflictos enraizados y que anteriormente habían derivado en rupturas democráticas. Así, el gran reto para los partidos consistía en trasladar los conflictos a la arena política y enmarcarlos en las reglas del juego democrático.

⁶⁷ Véase Linz, Gómez-Reino, Orizo y Vila (1981).

La primera contienda electoral en el proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático es un momento crítico para las nuevas fuerzas políticas que ante de la inexperiencia de las reglas de juego de la democracia y la poca claridad del apoyo de los electores, estarán destinadas a desaparecer en cuanto muchas no llegarán a lograr escaños parlamentarios. En efecto, ello sucedió en España, que entre 1976 y 1977 experimentó el surgimiento de más de 150 partidos que cubrían todo el espectro político, no obstante las primeras elecciones arrojaron que sólo un reducido grupo obtuvo representación parlamentaria (Gunter, Sani y Shabad, 1986:44). Este fenómeno fue progresivamente dando forma al incipiente sistema de partidos. Así, desde 1977 a 1982 dos fuerzas políticas concentraron buena parte de la representación en el Congreso, la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)⁶⁸, el primero compuesto por diferentes cuadros del anterior régimen con una amplia heterogeneidad ideológica, y el segundo, fundado a finales del siglo XIX, de ideología de izquierda. Otras fuerzas importantes que lograron escaños parlamentarios fueron el Partido Comunista de España (PCE) y Alianza Popular (AP)⁶⁹. Tanto el PSOE como el PCE conformaban la izquierda del espectro político, el primero de corte socialista y el segundo comunista, mientras que AP cubría el espacio ideológico de la derecha, y finalmente UCD representaba un centro con exigua identidad ideológica que agrupaba amplia variedad de grupos políticos (liberales, socialdemócratas, democristianos). En este período tanto UCD como el PSOE fue identificarse como partidos de masas, el primero con un perfil de partido *catch-all*, con un discurso ideológico menos homogéneo, y el segundo con una identidad claramente socialista (Gunther, 1986).

Durante esta primera etapa de la democracia, siguiendo a Lijphart (1987:230-234) las dimensiones políticas de gran relevancia del sistema de partidos en España eran tres: socioeconómica, religiosa y etno-cultural, habiendo una clara distinción entre izquierda y derecha. Si bien en España no había concretamente un partido cristianodemócrata, dentro de la UCD era posible identificar una facción identificable con esta dimensión, al igual que posteriormente, en Coalición Popular. La dimensión etno-cultural, por otra parte, refiere a la importancia que tras la instauración de la democracia fueron ganando los partidos nacionalistas, especialmente en Cataluña y el País Vasco, que aunque no contaban con una representación significativa en el Parlamento español, si la tenían en sus respectivos parlamentos regionales.

⁶⁸ En las elecciones al Congreso de los Diputados de 1977 UCD y PSOE sumaron el 62% de los votos, mientras que en 1979 esta cifra aumentó al 65%.

⁶⁹ En noviembre de 1978 se disuelve la Federación de Alianza Popular lo que lleva a la conformación, liderada por Manuel Fraga líder de AP, de una nueva fuerza con orientación de centro derecha llamada Coalición Democrática que articulaba diversas fuerzas del espectro político de derecha.

Con arreglo a la tipología de Sartori, es posible señalar que durante el período de 1976 a 1981 se observa un sistema de partidos múltiple (Linz, Gómez-Reino, Orizo y Vila: 1981:346). Contando únicamente los partidos de escala nacional con representación en el Parlamento se pueden identificar cuatro: PCE, UCD, PSOE, CD, no obstante, si se tiene en cuenta a los partidos nacionalistas, Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Convergencia Democrática per Catalunya, podría pasarse de un multipartidismo moderado a un multipartidismo extremo. Gunter, Sani y Shabad (1986) caracterizan esta primera etapa del sistema de partidos en España como moderadamente fragmentado con una tendencia a la ponderación del conflicto y una estructura centrípeta de competición entre partidos, elementos que facilitaron el proceso de transición y consolidación democrática⁷⁰.

A juicio de Santamaría y Maravall la coexistencia de las dimensiones socioeconómicas y etno-culturales, o regionales, dio como resultado en esta primera etapa de la democracia un sistema de partidos electoralmente fragmentado, lo que impidió la existencia de partidos con amplias mayorías dificultando la formación de un gobierno “homogéneo, sólido y mayoritario” (1986:149). Esta situación conllevó a que durante los primeros años de la transición se hiciera difícil formar coaliciones de gobierno, así, la alta competencia política y la débil estructura de gobierno junto con las restricciones para obtener amplias mayorías derivó en la dificultad de acometer reformas de gran calado necesarias para hacer frente a los acuciantes problemas, en particular económicos que estaban aquejando al país.

Si bien durante la primera etapa de la transición UCD emergió como la principal fuerza política ésta carecía de una directriz ideológica y organizativa que cohesionara internamente al partido, cuestión que dio como resultado una progresiva desintegración y disputa entre sus distintas facciones⁷¹. En efecto, la UCD se creó a partir de la fusión de trece partidos, que a fin de articularlos fue configurando un perfil ideológico amplio a la vez que vago. En 1980 hubo tres cambios de gabinete y finalmente en 1981 Adolfo Suárez, el presidente de gobierno presenta su renuncia. La dificultad de UCD para generar coaliciones mayoritarias explica parte de la ineficacia de los primeros gobiernos para

⁷⁰ Estos autores critican el planteamiento que señala la existencia de un “bipartidismo imperfecto” en esta primera etapa de la transición española ya que si bien el PSOE y UCD tuvieron una representación predominante en el Parlamento estatal, en regiones como el País Vasco y Cataluña se estaba configurando un propio subsistema de partidos regionales, en donde la competencia entre las fuerzas políticas era diferente al resto del país (Gunter, Sani y Shabad, 1986).

⁷¹ Al igual que otros partidos *catch-all* UCD enfrentó una crisis derivada de tres factores: i) su débil capacidad integradora, que le impidió desarrollar una capacidad institucional que hiciera frene a las luchas internas, ii) ante la falta de mayorías no tuvo el margen de maniobra necesario para lograr la eficacia esperada, iii) relacionado con lo anterior, no tuvo la capacidad para retener el apoyo del electorado en los momentos de crisis, y considerando que este tipo de partidos están orientados básicamente a la consecución de votos, ante la pérdida de éstos su decaimiento y posterior disolución (Gunther y Hopkin, 2007).

hacer frente a la crisis económica, el terrorismo y las amenazas de golpe de Estado así como su incapacidad para dar forma al modelo de Estado descrito en la Constitución (Gunter, Sani y Shabad, 1986). Tal ineficacia puede explicar parte del incremento de la abstención electoral de esta etapa y la atmosfera de “desencanto” que se fue extendiendo entre amplios sectores sociales y políticos⁷².

Las elecciones de 1982 volvieron a movilizar al electorado, logrando una participación electoral cercana al 80%, cuestión que no solo reforzó la legitimidad del régimen democrático, al evidenciar que era posible la alternancia de poder sin cuestionamiento alguno y adaptándose a las reglas del juego democrático, sino que a diferencia del gobierno anterior logró una mayoría consolidada otorgando mayor capacidad de maniobra para llevar a cabo reformas más profundas en materia económica, de organización territorial y en contra del terrorismo. Estas elecciones transformaron la configuración del sistema de partidos, ante la disolución de la UCD en 1983, y con ello el desvanecimiento de una fuerza de centro, y la mengua del PCE, la tendencia fue hacia el predominio del PSOE que en el año 1986, vuelve a obtener mayoría parlamentaria y con ello la posibilidad de conformar gobiernos homogéneos. Por el contrario, el espectro político de la derecha ponía de manifiesto cierta incertidumbre derivada de las elecciones de 1982 que se expresó en la disolución de Coalición Popular y la crisis de Alianza Popular (AP). Este sistema de partidos con partido predominante, característico de los ochenta, fue estimado como provisional, siendo una etapa de recomposición y aprendizaje del electorado (Montero, 1988).

A partir de 1982 el sistema de partidos adquiere nuevos rasgos que lo diferencian del sistema múltiple que había surgido desde los primeros años de la democracia. Desde ese entonces se observó un mayor incremento de la distancia ideológica entre los partidos de derecha e izquierda, pasando una política de consenso que caracterizó la primera parte de la transición española a una mayor competencia entre partidos. En la década del ochenta se observa una importante preeminencia del PSOE mientras que en los noventa se va delineando un sistema mucho más competitivo donde se aprecian elementos del bipartidismo, aún persistiendo los subsistemas de partidos regionales especialmente en el caso vasco y catalán (Montero (1988)). Entre las décadas del ochenta y noventa se observó una baja volatilidad electoral, donde los votantes evidencian alta estabilidad de preferencias presenciándose una progresiva institucionalización del sistema de partidos.

⁷² Con referencia a esta primera parte de la democracia española, Linz afirmaba que el sistema de partidos en España se caracterizaba por un gobierno minoritario que se mantenía en el poder gracias a la cooperación de partidos menores, entre ellos fuerzas regionales que a cambio de este apoyo exigiría un alto precio, así como la aquiescencia parlamentaria de los partidos de oposición (1980:26).

Las características del sistema de partidos desde 1993, muestra unos altos niveles de competitividad entre los dos grandes partidos, con una mayor concentración del voto. Desde 1993 estos dos partidos han concentrado más del 70% del electorado⁷³, igualmente, el número efectivo de partidos a nivel parlamentario ha estado entre el 2.7 y el 2.5 hasta las elecciones de 2008. A partir del año 1993 se inaugura un nuevo período electoral en donde la competencia entre los partidos mayoritarios va a ser más evidente, pero al mismo tiempo ha supuesto una alternancia en el poder. En efecto tanto las elecciones de 1993 como en las de 1996, hubo alternancia gubernamental, que inició en ambos casos con gobiernos minoritarios. Posteriormente, y hasta 2008, los dos partidos han gobernado durante dos legislaturas.

Este tercer ciclo electoral en España, que va a definir el sistema de partidos, se caracteriza por un pluralismo moderado o en términos más concretos, se trata de un sistema de partidos multipartidista, pero cuya dinámica es bipartidista con alternancia entre el PP y el PSOE (Montero y Lago, 2010:22), en el cual los partidos regionales desempeñan un rol estratégico para obtener una mayoría sólida en el parlamento y sacar adelante las políticas centrales para el gobierno⁷⁴.

Al momento de comparar sistemas de partidos conocer el grado de institucionalización de éstos puede ser una herramienta útil. A efectos clasificatorios, Mainwaring y Torcal (2006) han propuesto definir el grado de institucionalización en función de tres criterios generales: i) nivel de volatilidad, ii) vínculo programático o ideológico entre los votantes y los partidos y, iii) grado de personalismo. En efecto, la volatilidad dará información clave sobre la regularidad de la competición partidista, por otra parte, el anclaje del vínculo programático e ideológico alude al grado de enraizamiento del partido en la sociedad y las conexiones existentes entre votantes y partidos, en la medida en que un votante elegirá un partido porque éste representa sus preferencias ideológicas, cuestión que va a incrementar la estabilidad del voto; por último, el personalismo tiene que ver cómo la motivación del voto puede estar precedida por las características personales de los candidatos más que por las opciones ideológicas que personifican y su vínculo con un partido. De tal suerte, que un vínculo programático o

⁷³ Teniendo en cuenta las elecciones generales, sumandos los resultados de los dos partidos PP y PSOE, el porcentaje de voto fue: 73.5%, 1993, 76.4%, 1996, 78.6%, 2000, 80.3%, 2004. En referencia a la participación electoral, para el período 1986 y 2008, ha sido evidente que en términos comparados ésta ha sido mayor en las elecciones generales que en las regionales, municipales y europeas, alcanzando en general más del 75%. Por su parte las municipales han estado en torno al 62% y el 69%.

⁷⁴ A este respecto Oñate y Ocaña afirman que en España coexisten simultáneamente arenas electorales con sistemas de partidos diferenciados en algunas regiones, como es el caso del País Vasco, Cataluña, Canarias y Navarra, que tienen dinámicas paralelas al sistema de partidos a nivel nacional con dos claros partidos mayoritarios (2005:178).

ideológico significativo supondrá mayor grado de institucionalización del sistema de partidos, mientras que a mayor grado de personalismo tal institucionalización disminuye.

Teniendo en cuenta estos tres criterios, España al igual que el resto de las democracias de Europa Occidental se caracteriza por su grado importante de institucionalización del sistema de partidos, con un relativo bajo nivel de volatilidad electoral, muy en línea con el resto de democracias europeas, donde a partir de 1993 la competencia partidista se ha estabilizado en torno a los dos partidos mayoritarios. Fenómenos como el personalismo no ha sido habitual en el sistema de partidos español, a excepción de la primera etapa de UCD, explicado particularmente por el sistema de gobierno, toda vez que el personalismo suele darse con mayor frecuencia en regímenes presidencialistas o parlamentarios poco consolidados (Mainwaring y Torcal:2006).

Una de las conexiones entre ciudadanos y políticos, enmarcadas en el modelo de representación política, es el grado de receptividad a los intereses y demandas de los ciudadanos por parte de las autoridades elegidas (*responsiveness*). A su vez, el tipo de *responsiveness* practicado por los diferentes políticos en el ejercicio de gobierno tendrá que ver con la posición que tenga el partido al que pertenece sobre cómo materializar la relación entre señales y políticas. A este respecto, y considerando los principales partidos políticos españoles, Verge (2007:213-217) apunta que, analizando el carácter y el ejercicio de la receptividad en los partidos, es posible observar diferentes concepciones del papel que cada uno atribuye a la ciudadanía y los valores imputados a la participación política. Así, en el caso del PP las elecciones son la principal fuente de legitimidad, cuyos gobiernos deben orientarse hacia objetivos de eficacia y eficiencia, y una vez elegidos los representantes tienen total independencia del electorado, cuyo mecanismo de control hacia las autoridades políticas (*accountability*) será la siguiente convocatoria electoral. El rol de la sociedad civil en este marco será compartir con el Estado en la tarea de provisión de bienestar y coadyuvar a que los servicios sean prestados con mayor eficacia y eficiencia, promoviendo asociaciones de productores y consumidores, de voluntariado asistencial, empresas privadas.

Por su parte el PSOE, a nivel discursivo, aboga por una participación política que promueve el consenso, siendo esencial para que las decisiones políticas estén investidas de mayor legitimidad. En ese orden, las elecciones sólo otorgan una autonomía parcial de los representantes quienes deben diseñar mecanismos de control y de rendición de cuentas complementarios al voto. El control de los ciudadanos ha de ser permanente y busca promover asociaciones de todo tipo en orden a favorecer el aprendizaje cívico y la participación de la ciudadanía en los procesos de gobierno.

Izquierda Unida, según la clasificación de Verge, respalda una nula independencia de las autoridades elegidas a través del voto, con un control permanente de los ciudadanos frente a la actuación de los representantes, en cuyo ejercicio se basará la legitimidad de las decisiones. Atendiendo este discurso, buscan fortalecer las organizaciones sociales de todo tipo, incluidas las reivindicativas, con el fin de repolitizar la esfera social e inculcar aptitudes cívicas a los ciudadanos, que favorecerá el autogobierno de la sociedad (2007:216).

Esta aproximación de Verge contribuirá a analizar más adelante las posturas de los distintos gobiernos municipales de Madrid frente a la participación ciudadana y el papel otorgado a este tema en la agenda de gobierno. Al mismo tiempo permitirá comprobar si los contenidos discursivos fueron llevados a la práctica política por los diferentes partidos, una vez tuvieron acceso al gobierno de la ciudad.

3.2.2.2. Partidos y sistema de partidos en Madrid

El contexto histórico anteriormente descrito permitirá comprender con mayor facilidad las dinámicas de gobierno en la ciudad de Madrid, una vez tuvieron lugar las primeras elecciones democráticas. También hará posible observar, si como en el caso de Bogotá, la dinámica partidista madrileña fue una suerte de correlato del sistema de partidos a nivel nacional.

Las primeras elecciones municipales en Madrid se celebraron en el año 1979, nueve años antes que en Bogotá, así ambas ciudades experimentaron un renovado influjo democratizador en la década del ochenta, luego de un largo período autoritario en cada país, salvando las características particulares en cada caso. Al tratarse en el caso madrileño de un gobierno bajo un esquema parlamentario, centrado en fortalecer y cohesionar los partidos, así como al no haber elecciones de orden submunicipal, los resultados en términos de sistema de partidos y dinámica de gobierno en la ciudad será diferente.

La transición democrática supuso para el espacio local en España una suerte de paralización (Botella, 1992). En efecto, desde 1975, año de la muerte de Franco, y abril de 1979⁷⁵ cuando se realizan las primeras elecciones municipales, el escenario político se concentró en el nivel nacional donde estaban teniendo lugar las importantes

⁷⁵ Aún cuando las primeras elecciones locales se celebran en 1979 la adecuación de la nueva Constitución al espacio municipal sólo se efectúa en 1985, con la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local (LRBRL); Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Durante el ínterin, los gobiernos locales estaban regidos por normas del franquismo y posteriormente por normas establecidas durante la transición (Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales).

negociaciones y transformaciones del régimen autoritario al democrático, dejando de lado en esta etapa inicial los cambios correspondientes al nivel local⁷⁶. Tal paralización comportó una mayor gravedad toda vez que los municipios estaban enfrentando dos situaciones que merecían atención prioritaria: las reivindicaciones del movimiento vecinal y la crisis financiera de los ayuntamientos.

Con la entrada en vigor del nuevo régimen democrático se hacía preciso definir las que iban a ser las características de la administración local, determinando su organización. Dada la relevancia del nivel local como espacio de gobierno más cercano al ciudadano, los partidos avizoraron la necesidad de consolidar su presencia en el nuevo sistema político local a fin de poder ocupar posiciones institucionales, obtener recursos y ganar presencia ante la ciudadanía. El sistema electoral similar al de las elecciones generales, va a derivar en que, al igual que en el plano nacional, los partidos se vayan consolidando como actores políticos centrales. En términos de Joan Botella el temor de los partidos ante el surgimiento de alternativas políticas de carácter exclusivamente local así como de tendencias centrífugas al interior de éstos, además de la intención de dificultar el nacimiento de nuevas fuerzas se tradujo en el establecimiento de un sistema electoral que evidentemente primaba a los partidos así como a los aparatos de partido por encima de los representantes públicos (1992:150).

Los elementos centrales del sistema electoral local son: i) la representación política, número de concejales que conformarán el Pleno del Ayuntamiento, se determina en función de la población⁷⁷; ii) establecimiento del municipio como circunscripción única favoreciendo visiones globales de ciudad; iii) La fórmula electoral es proporcional, a través del sistema de reparto D'Hondt, con un umbral mínimo del 5% y listas cerradas y bloqueadas para participar en el reparto de escaños⁷⁸; iv) De conformidad con el sistema parlamentario, elección directa de los concejales e indirecta del alcalde, quien es designado entre alguno de los concejales que encabeza la lista del respectivo partido; y, v) se incluye la posibilidad de moción de censura contra el alcalde, moción de carácter

⁷⁶ Poco después de las primeras elecciones de 1977 la oposición exigió al gobierno la constitución de gobiernos locales provisionales, asimismo, presentó una propuesta de ley de elecciones locales. La respuesta fue un proyecto de ley electoral a iniciativa del gobierno, con la condición de celebrar los primeros electorales después de aprobar la Constitución. El decreto-ley de elecciones locales de 1978 estuvo vigente hasta la aprobación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). Sobre las características del sistema electoral municipal y su evolución véase, Vanaclocha (1997), Delgado y López (1997) y Márquez Cruz (1999).

⁷⁷ De acuerdo a la escala de población de los municipios se determina la magnitud de la circunscripción, habiendo entre 1 a 57 concejales.

⁷⁸ En los municipios menores de 250 habitantes emplea un sistema mayoritario de voto limitado y de listas abiertas asimismo, en los menores de 25 habitantes se aplica el sistema de consejo abierto, que contempla la elección directa del alcalde por los ciudadanos.

constructivo, que implica la presentación de un candidato alternativo que debe ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del concejo (Botella y Capo, 1997:231).

En ese mismo sentido, las coaliciones entre partidos han sido habituales a nivel local para formar gobierno.

Las primeras elecciones locales fueron especialmente prioritarias para los partidos de izquierda quienes lograron un acuerdo –Acuerdo marco PSOE-PCE, en materia de política municipal- con el objeto de asegurar la alcaldía en los municipios con minoría. Como resultado de ello, la coalición PSOE- PCE en las primeras elecciones locales llevó a obtener un número importante de ayuntamientos. No obstante, con el predominio del PSOE a partir de 1983 no se continúa con tal lógica de acuerdo. La concertación y la creación de coaliciones será producto de negociaciones puntuales y no como parte de una estrategia de los partidos a nivel general.

En el caso de Madrid tal acuerdo entre PSOE y PCE se puso en práctica, permitiendo acceder a la alcaldía. Si bien tanto el PSOE como la UCD obtuvieron el mismo número de escaños, gracias a la coalición de izquierdas se logra acceder al poder en las primeras elecciones democráticas de la ciudad. Los términos del Acuerdo permitieron al PCE ocupar cargos tanto en las Áreas de gobierno como en los distritos, lo que va a generar un efecto perverso en la movilización del movimiento ciudadano, en particular del vecinal como se verá más adelante.

Ante la inexistencia suficiente de cuadros del partido, prima la confianza política sobre la capacidad técnica, en este caso los líderes del movimiento vecinal muchos de ellos pertenecientes a partidos de izquierda, especialmente al PCE, van a desempeñar un rol central especialmente en los distritos (Walliser, 2003:128).

En las elecciones siguientes no se va a continuar con la coalición entre estos dos partidos, explicado en parte por el deterioro de las relaciones que caracterizó la primera legislatura y que dificultó el logro de acuerdos generales. De igual modo, la persistente tensión entre el movimiento vecinal y el ayuntamiento, precipitó tal ruptura.

Para las elecciones de 1983 se aprecia un claro predominio del PSOE, que obtiene 30 representantes, cinco más que en la legislatura anterior, lo que les otorgó una mayoría absoluta y la posibilidad de obviar un nuevo pacto con el PCE que en el gobierno anterior no había dado los resultados esperados, generándose crecientes tensiones internas. Por su parte, el PCE perdió más de la mitad de los escaños obtenidos en el período anterior, precisamente los mismos que obtuvo el PSOE, pasando de nueve a cuatro. La coalición AP- Partido Demócrata Popular (PDP) –Unión Liberal (UL) logró 24 concejales, recogiendo los votos que en el período pasado había obtenido la UCD. Para lograr mayoría cualificada, el

PSOE necesitaba, además de los votos del PCE, cinco votos más sin embargo son pocos los temas que precisaban una votación de dos tercios.

Tabla 3.5. Número de concejales por partido político

| | 1979 | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| PSOE | 25 | 30 | 24 | 21 | 16 | 20 | 21 | 18 |
| AP/PP | | 23 | 20 | 30 | 30 | 28 | 30 | 34 |
| PCE / IU | 9 | 4 | 3 | 6 | 9 | 5 | 4 | 5 |
| UCD/CD S | 25 | | 8 | | | | | |
| Total | 59 | 57 | 55 | 57 | 55 | 53 | 55 | 57 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.munimadrid.es

En 1987 el PSOE pierde seis escaños, el PCE dos, mientras que AP disminuyen en 3 escaños. Los votos perdidos por estos tres partidos fueron ganados por el Centro Democrático y Social (CDS). Ante este nuevo panorama se observa una reacomodación de fuerzas con una consolidación de la derecha mientras que la izquierda pierde el predominio de las dos primeras legislaturas, toda vez que sumando los escaños de CDS y AP cuentan con uno más que la izquierda, PSOE y PCE, como lo demuestra la tabla 3.4. De igual forma es la primera vez que cuatro fuerzas tienen representación en el Pleno del Ayuntamiento. Pese a esta situación, el PSOE logra hacerse con la alcaldía gracias a la abstención de los concejales de Izquierda Unida⁷⁹ y la abstención de Agustín Rodríguez Sahagún (CDS), sin embargo desde su conformación se trató de un gobierno frágil. Desde su investidura como alcalde, Juan Barranco buscó disminuir tensiones y con entrevistas con José María Álvarez del Manzano (AP) y Agustín Rodríguez Sahagún (CDS), se comprometió a promover una mayor transparencia en el gasto público, uno de los puntos más cuestionados de su mandato anterior⁸⁰.

⁷⁹ En 1986 buena parte de las organizaciones de izquierda de España integran la coalición denominada Plataforma de la Izquierda Unida. Adhirió entre otros al Partido Comunista de España (PCE), el Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC), el Partido de Acción Socialista (PASOC), Izquierda Republicana (IR), Federación Progresista (FP), el Partido Humanista y el Partido Carlista, el Partido Comunista de los Pueblos de España (PCPE) y el Colectivo de Unidad de los Trabajadores-Bloque Andaluz de Izquierdas (CUT-BAI), así como independientes. El partido con esta denominación se presentó a las elecciones de 1987.

⁸⁰ Precisamente el tema de la transparencia en la gestión del gasto público fue uno de los puntos cruciales en las campañas electorales de los comicios de 1987, y tanto AP como CDS exigieron al nuevo alcalde medidas para promoverla. Una vez investido Barranco se comprometió a crear una comisión de vigilancia de contratación y la realización de auditorías, sin embargo, Rodríguez Sahagún (CDS) propuso al nuevo alcalde que todos los partidos que tuvieran representación en el concejo -PSOE, AP, CDS e IU- estuvieran en la comisión de gobierno, cuestión a la que no accedió Barranco y que muestra ya las primeras tensiones de

El débil equilibrio, la persistente suspicacia del Partido Popular⁸¹ (PP) y el intento de cooptación de dos concejales de CDS por parte del PSOE llevaron a un realineamiento de fuerzas que se cristalizó en la moción de censura presentada por PP y CDS, en junio de 1989⁸². Para el PSOE tal moción tenía un trasfondo puramente político y en nada relacionado con problemas de gestión, aludiendo a un amañó entre los dos partidos, sin ningún contenido ni propuesta real para hacer frente a los problemas que imputaban al gobierno de Barranco. De igual forma cuestionaba al candidato posteriormente investido como alcalde, con una de las menores votaciones en tales comicios (CDS obtuvo el 15% de los votos), lo cual a su juicio restaba legitimidad al mandato. Por su parte, IU señaló que la moción era producto de un acuerdo promovido por Fraga (PP) y Suárez (CDS) con fines puramente políticos, y aunque cuestionaba tal acción y no la apoyaba, tampoco se alineó con el PSOE (Diario ABC, 30 de junio de 1989). Finalmente la moción perduró por 29 votos a favor, 24 en contra, y dos nulos de IU. Como resultado de esta votación Agustín Rodríguez Sahagún (CDS) se convirtió en el nuevo alcalde de Madrid durante los dos años siguientes.

En los comicios de 1991 el CDS desaparece del mapa político de la ciudad, transfiriendo esos votos al PP, así José María Álvarez Manzano resultó investido como alcalde de la ciudad, al tener el PP la lista más votada. Tras la desaparición de CDS nuevamente tiene lugar una reacomodación de fuerzas en el Pleno donde el PP obtiene una mayoría absoluta, el PSOE pierde tres escaños e IU recupera cuatro, teniendo un total de seis. Este cambio de tendencia en el predominio del color del partido en el Ayuntamiento se va a mantener hasta la actualidad, la consolidación del PP como el partido más votado, como lo muestra la tabla 3.5 el porcentaje de voto para el PP desde 1995 es superior al 50%, por el contrario en el PSOE se advierte una pérdida progresiva de escaños, mientras que IU mantiene relativamente constante el porcentaje de votación obtenido.

su gobierno y la oposición. La comisión de gobierno era el auténtico órgano ejecutivo del Ayuntamiento. (El País, 24 de junio de 1987). A lo anterior se le suma la pérdida del apoyo irrestricto de IU.

⁸¹ En enero de 1989 tras un congreso de Alianza Popular (AP) se efectuó una refundación del partido, conformando el Partido Popular, cuyo presidente fue Manuel Fraga, fundador del antiguo AP.

⁸² Los argumentos presentados para la moción fue la nefasta gestión de Barranco que según AP y CDS, se demostraba en el deterioro progresivo de la ciudad y en la falta de servicios a los ciudadanos (crecientes problemas de inseguridad en la ciudad, en el tráfico y en el transporte, la suciedad en las calles, el aumento de las ventas ambulantes, debido a una laxa normativa, y la poca transparencia en la gestión del presupuesto). Criticando, asimismo, el enchufismo (alto número de contratados eventuales en el Ayuntamiento que a juicio de estos grupos políticos carecían de méritos) (Diario ABC, 30 de junio de 1989).

Como se observa en la tabla 3.5, el porcentaje de abstención en las elecciones de 1991 fue especialmente significativo, en torno al 40%⁸³. En atención a lo señalado por Gómez-Reino y Oñate (1992) pareciera como si la abstención hubiese beneficiado al PP, dado que en las áreas donde ésta ha sido menor este partido obtuvo mejores resultados. Por su parte el PSOE se vio más perjudicado por este fenómeno dado que la abstención en dichas elecciones fue más elevada en las zonas que tradicionalmente obtenía mayoría. Por otra parte, dichos autores afirman que tal abstención podría estar derivada de antiguos votantes de CDS y en un porcentaje menor, por el desencanto de electores del PSOE, asimismo, pudo obedecer a expresiones del descontento de los ciudadanos ante la política, los partidos y las actuaciones de los líderes políticos (1992: 249).

En las elecciones de 1995, se continúa con la tendencia del predominio del PP, mientras baja aún más el apoyo electoral al PSOE, que obtiene únicamente el 28% de los votos, el menor porcentaje del período comprendido entre 1979 y 2007, pasando de 21 a 16 concejales. Por su parte, IU incrementó su número de concejales, derivado del aumento de seis puntos porcentuales en los resultados electorales.

Tabla 3.6. Participación electoral en Madrid

| | 1979 | 1983 | 1987 | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 |
|-----------------------------|------|------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Censo electoral | n.d. | n.d. | n.d. | 2.524.947 | 2.527.480 | 2.487.742 | 2.483.123 | 2.405.455 |
| Abstención | 32.3 | 29.2 | 30.7 | 40.9 | 28.9 | 39.9 | 31.1 | 34.1 |
| Participación | 67.7 | 70.8 | 69.3 | 59.1 | 71.1 | 60.1 | 68.9 | 65.9 |
| Votos blancos | n.d. | n.d. | 1.0 | 1.2 | 1.8 | 3.0 | 1.6 | 2.1 |
| Votos a candidaturas | | | | | | | | |
| AP/CP/PP | | 37.5 | 33.8 | 47.8 | 53.8 | 51.0 | 52.1 | 56.8 |
| PSOE | 39.5 | 48.0 | 40.5 | 34.7 | 28.1 | 37.1 | 37.3 | 31.6 |
| PCE/ IU | 14.7 | 6.7 | 6.1 | 9.8 | 15.8 | 8.9 | 7.3 | 8.9 |
| RESTO | 45.8 | 7.8 | 19.6 | 7.7 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 2.8 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.munimadrid.es

⁸³ Si se analiza detenidamente la votación en la ciudad en tales comicios se aprecia que los distritos con mayor porcentaje de abstención fueron los mismos en donde hasta ese momento el PSOE era el partido mayoritario. En congruencia con lo anterior, los distritos con más alta participación electoral en 1991 fueron en los que el PP obtuvo una mayor votación. Siguiendo a Gómez-Reino y Oñate (1992:228), quienes dividen los distritos de la ciudad según sus tendencias de votación partidaria, las zonas con mayor abstención fueron los denominados distritos pertenecientes al “Cinturón rojo 1 y 2” con 40.7% y 42.6% respectivamente (Cinturón rojo 1: distritos de Moratalaz, Hortaleza, Carabanchel y Barajas. Cinturón rojo 2: distritos de Puente de Vallecas, Vallecas Villa, Villaverde, Usera, San Blas y Vicálvaro).

Desde 1999 hasta el 2007 se observa un similar comportamiento electoral, con una consolidada preeminencia del PP manteniendo mayoría absoluta, así como una tendencia a la baja en el PSOE, quien en el 2007 logra sólo 18 concejales y una estabilización en el electorado de IU, quien obtiene entre 4 y cinco escaños durante este período.

En las elecciones del año 2003 el PP obtiene el 52% de la votación, logrando mayoría en el concejo, que se reafirma en las elecciones de 2007 en donde consigue casi el 57% del apoyo electoral. Desde esta manera Alberto Ruiz- Gallardón fue elegido alcalde durante estos dos períodos de gobierno por amplia mayoría por parte del PP.

En definitiva, observando el comportamiento electoral en relación al sistema de partidos puede afirmarse la existencia de tres períodos caracterizados por el diferente predominio partidario. Así, durante las dos primeras legislaturas se aprecia la preeminencia de los partidos de izquierda, que en 1979 supuso una coalición entre PCE y PSOE, que tras el desgaste de tal acuerdo y el incremento del apoyo electoral, llevó al PSOE a gobernar en solitario en el mandato de 1983 a 1987. Posterior a la moción de censura, el CDS va a inaugurar una nueva etapa de gobierno del partido de centro que durará dos años. Por último, ante la desaparición de CDS y la pérdida del apoyo electoral del PSOE, el PP se convertirá desde 1991 y hasta la actualidad en el partido mayoritario en el Pleno, lo que sin duda, a efectos de esta investigación tendrá profundas consecuencias en la las prácticas y políticas de participación ciudadana adoptadas .

Tabla 3.7. Porcentaje de apoyo electoral a partidos políticos por zonas de Madrid

| | | A.P./PP | P.S.O.E. | I.U. | RESTO | C.D.S. |
|-------------|-------------------|---------|----------|------|-------|--------|
| 1987 | Al. Central | 52.0 | 25.4 | 4.3 | 3.0 | 15.3 |
| | Primera periferia | 34.7 | 39.3 | 6.1 | 3.6 | 16.3 |
| | Periferia norte | 40.1 | 33.7 | 5.1 | 3.8 | 17.3 |
| | 1º cinturón rojo | 27.6 | 44.7 | 6.5 | 3.7 | 17.4 |
| | 2º cinturón rojo | 15.9 | 59.9 | 8.4 | 4.1 | 11.7 |
| 1991 | Al. Central | 66.1 | 19.9 | 7.2 | 6.8 | |
| | Primera periferia | 49.5 | 32.5 | 9.8 | 8.1 | |
| | Periferia norte | 56.3 | 27.1 | 8.6 | 8.0 | |
| | 1º cinturón rojo | 43.7 | 36.8 | 11.0 | 8.5 | |
| | 2º cinturón rojo | 25.0 | 55.0 | 12.7 | 7.4 | |
| 1995 | Al. Central | 69.3 | 17.3 | 11.3 | 2.1 | |
| | Primera periferia | 56.2 | 25.7 | 15.6 | 2.4 | |

| | | | | | | |
|-------------|-------------------|------|------|------|-----|--|
| | Periferia norte | 61.9 | 21.8 | 13.9 | 2.4 | |
| | 1° cinturón rojo | 50.9 | 28.8 | 17.8 | 2.4 | |
| | 2° cinturón rojo | 33.9 | 43.2 | 20.2 | 2.8 | |
| 1999 | Al. Central | 64.5 | 26.3 | 6.4 | 2.8 | |
| | Primera periferia | 53.5 | 34.8 | 8.6 | 3.1 | |
| | Periferia norte | 57.6 | 31.7 | 7.5 | 3.2 | |
| | 1° cinturón rojo | 48.3 | 38.5 | 9.7 | 3.5 | |
| | 2° cinturón rojo | 34.3 | 50.8 | 12.1 | 2.9 | |
| 2003 | Al. Central | 63.7 | 26.6 | 6.5 | 3.3 | |
| | Primera periferia | 54.2 | 35.4 | 6.9 | 3.4 | |
| | Periferia norte | 58.9 | 31.4 | 6.1 | 3.7 | |
| | 1° cinturón rojo | 50.3 | 38.9 | 7.3 | 3.4 | |
| | 2° cinturón rojo | 37.4 | 50.3 | 9.4 | 3.0 | |
| 2007 | Al. Central | 66.9 | 22.8 | 7.6 | 2.8 | |
| | Primera periferia | 58.3 | 30.0 | 8.8 | 2.9 | |
| | Periferia norte | 63.0 | 26.6 | 7.4 | 3.0 | |
| | 1° cinturón rojo | 56.1 | 32.3 | 8.9 | 2.6 | |
| | 2° cinturón rojo | 43.3 | 43.0 | 11.2 | 2.6 | |

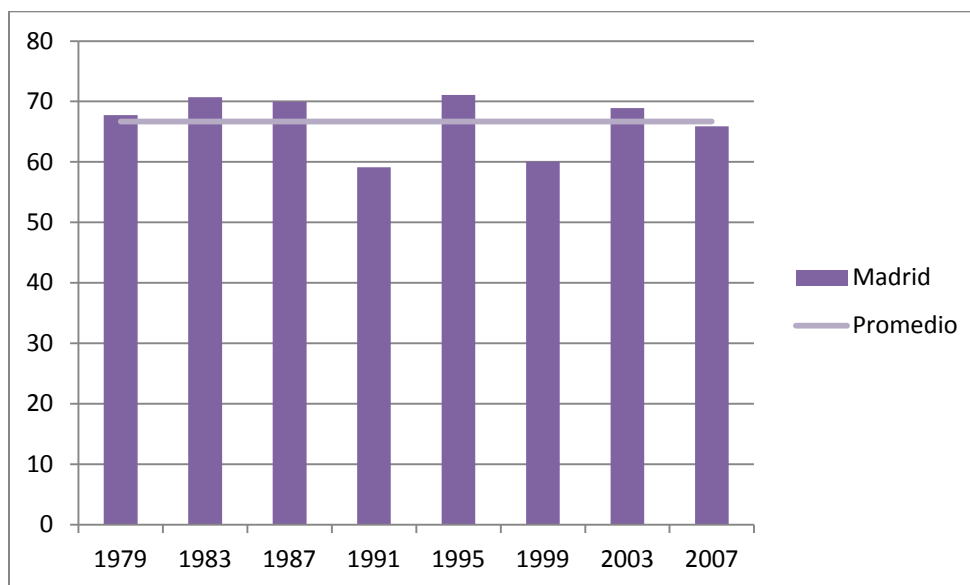
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.munimadrid.es

Si se aprecia la evolución electoral de apoyo partidario en los diferentes distritos de Madrid, en general se puede afirmar que el PP ha ido ganando fuerza en casi todas las zonas de la ciudad. Si bien desde el año 1987 el entonces AP y posterior PP, ya contaba con un sólido apoyo en los distritos de la almendra central, para tal año en torno al 52% en promedio, a partir de 1991 se aprecia un incremento de la base electoral en los distritos de la Primera Periferia (Arganzuela, Tetuán, Ciudad Lineal y Latina) así como en los de la Periferia Norte (Fuencarral- El Pardo y Moncloa- Aravaca). En donde se ha observado un lento pero progresivo apoyo ha sido en los distritos correspondientes al Primer Cinturón Rojo (Moratalaz, Hortaleza, Carabanchel y Barajas) y Segundo Cinturón Rojo (Puente de Vallecas, Vallecas Villa. Villaverde, Usera, San Blas y Vicálvaro) en donde anteriormente había una mayoría importante del PSOE. Para el año 1987, en doce distritos el PSOE obtuvo una votación mayoritaria, para el año 1991 había bajado a ocho, para el año 1995 disminuyó a seis, cifra que se mantuvo para el año 1999 y 2003, para los comicios del 2007 bajó a tres. Los distritos en los que ha persistido el apoyo al PSOE han sido los del segundo cinturón, Vicálvaro, Villa de Vallecas y Puente de Vallecas. Antiguos distritos de base del PSOE como San Blas, Usera y Villaverde que hasta el año 2003 habían arrojado votaciones mayoritarias al PSOE, desde el 2007 el PP también ha obtenido un mayor número de votos.

Como puede verse en la tabla 3.12, para el año 2007 en sólo tres distritos continúa ganando el PSOE entre ellos Puente de Vallecas, uno de los distritos estudiados en esta investigación, hecho que, como se verá más adelante, ha condicionado la participación y las relaciones entre el gobierno municipal y las organizaciones sociales de este distrito.

Por último, el gráfico 3.8 da cuenta de la evolución de la participación electoral en Madrid. En términos de participación electoral se observa que el promedio en la ciudad se sitúa en torno al 66%, por debajo del promedio nacional de 73%, relativo a la participación electoral para las Cortes Generales⁸⁴. En particular es notable la disminución de la participación en las elecciones de 1991 y 1999, que están relacionadas, en particular las primeras, por la desaparición del CDS y la abstención electoral de antiguos votantes del PSOE.

Gráfico 3.2. Participación electoral en Madrid



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.munimadrid.es

En términos generales, respecto al sistema de partidos en la ciudad puede señalarse la consolidación del PP en las elecciones, tanto así que se podría definir que el sistema de partidos en Madrid, en términos de Sartori, apunta a la existencia de un partido predominante, en el cual el PSOE progresivamente ha perdido su base electoral en los distritos que tradicionalmente, por lo menos hasta el 2003, había obtenido mayoría e IU desde el inicio ha logrado un minoritario porcentaje del electorado. Ante la mayoría

⁸⁴ Entre 1977 y 2008 la media del porcentaje de participación electoral en las elecciones para el Congreso de los Diputados fue de 73.9.

absoluta del PP es reducido el margen de oposición efectiva que pueden realizar los demás partidos, cuestión que determinará la orientación de la agenda política de la ciudad y en particular, la política de participación ciudadana.

3.2.3. Partidos políticos y participación ciudadana local

La institucionalización del sistema de partidos en cada ciudad, como se ha expuesto, es muy diferente. Utilizando los criterios aportados por Mainwaring y Torcal (2006), de: i) nivel de volatilidad, ii) vínculo programático o ideológico entre los votantes y los partidos y, iii) grado de personalismo, es posible afirmar que el sistema de partidos en Bogotá de tipo desinstitucionalizado mientras que en el de Madrid tiende a una mayor institucionalización. Como lo muestra la tabla 3.6, estos criterios nos permiten comparar el nivel de institucionalización en cada ciudad.

Tabla 3.8. Comparativa Bogotá- Madrid, institucionalización del sistema de partidos

| | Organizaciones partidistas sólidas/ moderado | Organizaciones partidistas débiles/ fuerte |
|---------------------------------------|---|---|
| Volatilidad electoral moderada | Madrid | |
| Volatilidad electoral alta | | Bogotá |

Fuente: Elaboración propia

En el caso de Bogotá, coexisten sistemas de partidos disímiles en cada espacio de participación. A nivel de alcaldía mayor, el electorado desde 1994 ha apostado por candidatos que se desmarcan de los partidos tradicionales y el ascenso de terceras fuerzas ha sido importante de mano del Polo Democrático Alternativo (PDA). En el caso del concejo, el partido liberal ha mantenido una presencia importante, el partido conservador aunque de forma minoritaria también ha continuado con representación, y desde el 2003 del PDA se ha convertido en la segunda fuerza del concejo; paralelo a estos tres partidos se mantienen terceras fuerzas con cierta estabilidad que para el 2007 representaron el 16% de las curules. Por último, en el caso de las JAL, ha habido una mayor presencia de terceras fuerzas y una fragmentación más alta que la observada en el caso del concejo. Desde la reforma introducida por la Constitución de 1991 se ha advertido un progresivo menoscabo de la identidad partidaria, que tiene efectos en el nivel de volatilidad electoral, según García (2002:213) entre 1988 y 2000, la volatilidad en la ciudad fue de 21.8%. Siguiendo un informe citado por este mismo autor, una encuesta del año 2000

para Bogotá reflejaba que el 55% de los encuestados afirmaban no tener una filiación partidista, mientras que sólo el 31% se identificaba con los partidos políticos tradicionales (García, 2002:213). De esta manera, además del alto nivel de volatilidad, baja vinculación programática de los electores con los partidos se ha apreciado un alto grado de personalismo que es evidente en los tres espacios de representación. Este proceso ha supuesto una creciente autonomía de los candidatos respecto a su partido, visible tanto en los partidos tradicionales como en las terceras fuerzas, lo que ha generado una progresiva desinstitucionalización partidista aunada a una consolidación de prácticas de clientelismo de mercado evidenciada especialmente en el nuevo espacio de representación en la localidad, las JAL. Tal es el grado de personalismo en las elecciones, que como lo señalaban Bromberg y Contreras (2005), los electores de una lista perdedora de un partido X, no se sienten representados por una lista ganadora de ese mismo partido. En términos generales, coexisten a nivel de ciudad organizaciones partidistas débiles, con un fuerte personalismo y una gran volatilidad todo ello se ha traducido en una alta desinstitucionalización del sistema de partidos, con consecuencias importantes en la gobernabilidad dado el equilibrio inestable entre los tres niveles de gobierno, toda vez que los pactos entre concejo y alcalde mayor, por ejemplo, responden más a intereses personalistas que a una línea de partido. Este punto se desarrollará en el siguiente apartado.

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

Tabla 3.9. Características generales del sistema de partidos en cada ciudad

| Bogotá | Madrid |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Baja institucionalización del sistema de partidos • Coexistencia de varios sistemas de partidos en función del nivel de representación (alcaldía, concejo y JAL) • Fragmentación terceras fuerzas (mayor | <ul style="list-style-type: none"> • Alta institucionalización del sistema de partidos • Un solo nivel de representación, elección de concejales para el Pleno • Partido predominante (PP desde 1992) • Diferentes discursos sobre la |

| | |
|---|--|
| <p>en caso de JAL)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descrédito partidos tradicionales (mayor en el caso de alcalde mayor) • Alta autonomía de candidatos respecto a partido • Clientelismo de mercado como mecanismo de obtención de votos (mayor en caso de concejo y JAL) • Inexistencia de un discurso articulado respecto a la participación política del ciudadano por parte de los partidos | <p>participación política del ciudadano por parte de los partidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relativa autonomía de candidatos respecto a partido • Discurso Partido Popular participación^(a) = <ul style="list-style-type: none"> ❖ Relación representantes/ representados de arriba hacia abajo ❖ Control del ciudadano a través del voto ❖ Elecciones fuente de legitimidad ❖ Total grado de independencia representantes de los representados ❖ Rol de la sociedad civil: liberar áreas de control del Estado y generar ‘grandes ideas’ |
|---|--|

Fuente: Elaboración propia

(^a) Utilización criterios Verge (2007:170)

En relación a la puesta en marcha de espacios de participación en la ciudad de Madrid, se podría señalar que en las tres etapas en las que es factible dividir los gobiernos de la ciudad⁸⁵ las motivaciones han sido diferentes. En el primer gobierno democrático de la ciudad, 1979-1982, la introducción del tema participativo en la agenda era casi obligatorio debido a que esta cuestión había estado presente en el discurso político de los partidos que obtuvieron el poder, quienes a su vez habían contado con fuerte apoyo del movimiento ciudadano, por tanto era de esperarse que a su llegada este fuera uno de los temas centrales de la agenda. Sin embargo en el transcurso del gobierno esta cuestión fue perdiendo fuerza, por razones que se desarrollarán en el capítulo V, y se instauraron unas normas de participación que no contaron con el consenso ni de las organizaciones sociales, en particular las vecinales, ni de todos los sectores del PCE. En esta primera etapa puede que la participación haya sido utilizada en el discurso de cara a mantener el apoyo de los sectores sociales que habían acompañado a los partidos de izquierda en la transición y por otro, para aumentar el poder de los recientes gobiernos locales de cara al gobierno nacional que en ese entonces estaba en manos de UDS, quien por otra parte no era muy proclive a prácticas de participación ciudadana distintas al voto.

⁸⁵ Etapa de predominio de la izquierda (1979-1989), CDS (1989-1991), PP (1991- hasta la actualidad).

En el período siguiente del PSOE se mantuvieron casi intactas las normas si bien se intentó disminuir el conflicto con las asociaciones y la FRAVM, pero por vía informal, dado que en la práctica la cuestión participativa había pasado a un segundo plano. Con la pérdida de la mayoría absoluta el PSOE vuelve a intentar establecer alianzas, en especial con la FRAVM, y se hacen modificaciones a la normativa de participación estableciendo subvenciones a las asociaciones de la ciudad y la posibilidad de participar en el seguimiento y coordinación de los centros culturales de los distritos. Con lo cual es posible afirmar que el acercamiento a las asociaciones, en especial las de vecinos, y la política de participación se asumió como una postura estratégica para incrementar el poder frente a la oposición.

En el período de predominio del PP tanto la política de participación como las relaciones con las asociaciones se mantienen en un segundo plano, de hecho el cambio normativo que se efectuó con las nuevas normas de participación de 1992, restó espacios participativos, como los consejos de cultura de los distritos, y se pusieron restricciones a la obtención de subvenciones por parte de las asociaciones de la ciudad, lo que conllevó a un claro distanciamiento entre el movimiento ciudadano más tradicional y el gobierno de la ciudad. En la legislatura de Álvarez del Manzano los espacios participativos formales que se conservan en los distritos son los Consejos de Distrito, que al ser consultivos y dependientes de la voluntad política del concejal del distrito es posible un mayor control del conflicto entre las autoridades y el tejido asociativo, y cuando el conflicto tiene lugar simplemente se produce un bloqueo de este escenario. Con la mayoría absoluta durante este período pareciera que no había mayores incentivos para que el PP adoptara una política participativa más dialogante con las asociaciones, lo que podría ser leído en clave de Goldfrank (2006) que cuanta mayor sea la institucionalización de los partidos, es posible de que presenten resistencia a perder el control absoluto del proceso decisorio y ceder espacios de poder a la ciudadanía.

De igual forma, esto también está vinculado con el mismo discurso del PP frente a la participación ciudadana diferente del voto. Como lo apunta Verge (2007) este partido, en línea con el discurso conservador- neoliberal, el origen de la desafección de los ciudadanos con el sistema político está vinculado con el nivel de eficacia y eficiencia del Estado más que con la escasez de instancias participativas y el papel de la sociedad es crear organizaciones que coadyuven a la prestación de servicios y de esta forma reduzcan la carga del Estado de Bienestar. Por tanto, siguiendo a la autora, a este partido le interesaría más promover asociaciones de tipo voluntario y de prestación de servicios que los reivindicativos, como las asociaciones de vecinos. Por otra parte la participación se limita a aquella que se produce en las urnas y donde los ciudadanos manifiestan sus preferencias políticas y es a través de este canal donde revelan si están o no a favor de la

gestión del partido de gobierno⁸⁶. Sobre esta base es de prever que este partido no diera mayor espacio al tema participativo en su agenda de gobierno, postura que se profundiza teniendo la mayoría en el Ayuntamiento.

Sin embargo en el siguiente período de gobierno del PP, con el alcalde Alberto Ruiz-Gallardón, se produce un cambio importante en la orientación de la política de participación y se abre el dialogo con las asociaciones, en particular con la FRAVM, actor con el que se canalizará la participación en la ciudad, cuestión que es confirmada por las entrevistas a miembros de asociaciones de vecinos y de la FRAVM. Aunque este giro se desarrollará en el capítulo V, cabe destacar dos cuestiones. En primer lugar, si bien el PP continuó teniendo mayoría absoluta en el Ayuntamiento todavía había dos sectores en la ciudad, 1º y 2º cinturón rojo, los cuales seguían votando mayoritariamente a la izquierda, cuestión que disminuyó de manera significativa después del plan de inversiones aprobado por el gobierno de Ruíz Gallardón mientras era Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid. Así, es probable que la por mecanismos de participación haya estado vinculada con una actuación estratégica para obtener rédito electoral (Navarro, 2001:95). En segundo lugar, como se verá, la aprobación de un nuevo reglamento de participación estuvo relacionado con la entrada en vigor de la Ley 57/2003 que además de reforzar la figura de los alcaldes en las grandes ciudades de España contemplaba la introducción de reglamentos de participación ciudadana, para fortalecer la democracia local.

En el caso de Bogotá, considerando que la participación fue un mandato constitucional más que responder a la pregunta de que por qué los partidos lo incluyeron en la agenda de gobierno, es preciso responder si el color político del gobierno influyó en la orientación y desarrollo de la política participativa y si el sistema de partidos tuvo algún efecto a este respecto. Como se expuso en el apartado del sistema de partidos en Bogotá, el Frente Nacional tuvo entre otros efectos en el sistema de partidos: la continua fragmentación intrapartidista, de tal manera que las fracciones se transformaron en redes de influencia con un elevado grado de autonomía lo que socavó la unidad y coordinación al interior de los partidos, esto unido a un gran dificultad por parte de los ejecutivos en formar coaliciones de gobierno. El elemento que articulaba este sistema ha sido el clientelismo. Después de la entrada en vigor de la Constitución de 1991 y del creciente desprestigio que ya venían acusando los partidos tradicionales, surgieron nuevas fuerzas políticas, en la ciudad esto se tradujo en una progresiva desinstitucionalización del sistema

⁸⁶ Verge recalca que para este partido, siguiendo las premisas schumpeterianas, las autoridades elegidas deben mantener cierta independencia con los ciudadanía para actuar de forma responsable, “Por consiguiente, la disconformidad no se estructura a través de opciones activas, la voz, sino a través de una opción más pasiva, la salida o el cambio en la opción de voto en el mercado político en las siguientes elecciones” (2007:162).

de partidos, con débil adscripción partidista, un alto grado de personalismo y alto nivel de volatilidad.

Si bien en el concejo de la ciudad hasta el año 2000 contó con una mayoría del partido liberal y éste continúa teniendo fuerte presencia en la corporación, en su interior prevalecen numerosas fracciones cada una abogando por una lógica de mantener sus beneficios para preservar sus redes clientelares, y de esta formar asegurarse los votos para la siguiente elección. En este marco es difícil lograr grandes consensos alrededor de temas importantes de la agenda de gobierno, entre ellos la participación ciudadana. Así, la alta polarización y fragmentación resultado del gran nivel de desinstitucionalización del sistema de partidos se traduce en una mayor dificultad para generar acuerdos. Al no haber estructuras partidistas con un programa y cierta ideología que articule y genere cierta cohesión hacia un proyecto de ciudad, los cambios que eran necesarios realizar para hacer frente a los problemas que aquejaban a la ciudad ha sido más resultado de la iniciativa del alcalde mayor, aún en contra del concejo en muchas ocasiones, que de un proyecto conjunto entre por lo menos algunas facciones del cuerpo colegiado y el alcalde. Esta mayor iniciativa por parte del alcalde también es resultado de las amplias competencias otorgadas y el claro modelo presidencial de la ciudad.

Una de las mayores críticas por parte de los entrevistados para este estudio, especialmente por algunas asociaciones de nuevo cuño como de mujeres, minorías étnicas o de asuntos sociales, y por parte de algunos expertos de participación en la ciudad es que los gobiernos de izquierda, Luis Eduardo Garzón y Samuel Moreno, no hayan apostado con mayor fuerza al tema participativo. Si bien en los programas electorales, “Participación con decisión” del primero y “Ahora decidimos juntos” del segundo, este tema aparecía como central en la agenda de gobierno los resultados estuvieron lejos de lo esperado. En el caso de Garzón al ser el primer alcalde en la ciudad proveniente de un partido de izquierda las expectativas eran mayores considerando la tradicional tendencia de este espectro ideológico hacia la participación (Colino y Del Pino, 2003; Sintomer y Ganuza, 2011). En su programa de gobierno había un claro énfasis hacia la participación lo cual era innovador, teniendo en cuenta que hasta el momento ningún alcalde había incluido en su programa una clara apuesta hacia este tema. Al convertirse en alcalde, el lema “participación con decisión” pasó a convertirse en “participación para la decisión”⁸⁷ esto entraña un cambio sustancial, se pasa de una participación que se espera

⁸⁷ Para Velásquez y González (2006) este cambio fue producto de un reexamen por parte de la administración de lo que suponía abrir espacios de participación con decisión “sería necesario precisar, a partir del enunciado genérico, quiénes decidirán (representatividad), en qué ámbitos (cobertura), en qué escenarios, a través de qué procedimientos, con ayuda de qué instrumentos y qué tan vinculantes para la Administración serían las decisiones tomadas por la población (alcance)... Es muy probable que la toma de

sea vinculante a una que probablemente será consultiva, como efectivamente sucedió. Una de las mayores críticas al gobierno de Garzón es no haber impulsado una política pública de participación, que era uno sus propósitos, y que por otro lado no haya fortalecido la planeación participativa en los distritos. En el caso de Samuel Moreno esta política pública tampoco fue aprobada y el experimento de presupuestos participativos operó más bajo un modelo de consulta a la ciudadanía de unas propuestas ya elaboradas por el gobierno de la ciudad que por un proceso participativo de consenso alrededor de prioridades. A juicio de uno de los entrevistados: *“El Polo (partido de izquierda de los dos mandatarios) le incumplió a las comunidades al no implementar un presupuesto participativo (...) pienso que ninguno de los dos alcaldes pensaban en el tema ni creían en el mismo”*.

Por otra parte, en orden a lo señalado por Schneider y Welp (2011:25), en un contexto de gran polarización y/o fragmentación en la toma de decisiones será más difícil llegar a acuerdos, por tanto políticas como la de participación dependerá de la capacidad del actor que quiera introducirlo en la agenda de imponer o bloquear la reforma.

Aunque en la alcaldía de Jaime Castro (1992-1995) éste impulsó el tema de la descentralización, con la creación de las JAL, y la participación, sentando las bases de la planeación participativa, logrando mayorías en el concejo para sacar adelante estas propuestas, también es cierto que por una parte era necesaria la reglamentación de estos dos temas que estaban contemplados en la Constitución y era preceptivo hacerlo, y por otra, los partidos especialmente los tradicionales, no han apostado de manera entusiasta por la participación pues ésta podría socavar uno de los pilares sobre el que descansan, el clientelismo. Como señalaba Abers (2001) en el caso de Porto Alegre, la política de presupuestos participativos logró ser exitosa por ser una bandera en el programa de gobierno y por el interés que tenía el partido de gobierno por llevarlo adelante, ya que los más renuentes a participar eran los líderes asociativos que pertenecían a las redes clientelares, la participación implica la apertura de la esfera pública y con ello estos líderes pierden su papel privilegiado de intermediación entre las bases y los políticos. En la misma línea, Goldfrank (2006) señalaba la dificultad que encontraron los dirigentes del Frente Amplio en Montevideo o la Causa R en Caracas, para llevar adelante políticas participativas, la mayor oposición la encontraron en los tradicionales partidos que articulaban las redes clientelares de estas ciudades. Así en el caso de Bogotá, las principales dificultades en la política de participación fueron lograr mayorías en los partidos que apoyaran medidas en tal dirección y en segundo, concatenado con el punto anterior, los políticos que pertenecían al modelo tradicional clientelar, en su mayoría en el

conciencia en el seno de la Administración sobre las dificultades de la propuesta de participación con decisión haya sido un factor determinante para modificarla” (60-61).

concejo, no tenían muchos incentivos ni interés en profundizar la participación ciudadana en Bogotá. En este sentido, la política de participación ha dependido más de la voluntad política del alcalde mayor de turno para profundizarla y dar el desarrollo que considere adecuado al mandato constitucional.

Si bien para Schneider y Welp (2011) el conflicto partidario local tuvo un papel menor en la explicación de la política de participación ciudadana en Bogotá, desconocen la relación conflictiva que se ha presentado desde la llegada a la alcaldía de la ciudad de mandatarios de partidos y movimientos independientes, con la elección popular de alcaldes, entre el ejecutivo de la ciudad y el concejo, lo cual explicaría en parte los limitados alcances de los espacios participativos creados. Este punto se desarrollará en el capítulo V.

3.3. Sistema de gobierno

Una de las diferencias centrales entre las dos ciudades es su sistema de gobierno: Colombia funciona bajo el presidencialismo y en el caso de España opera el parlamentarismo.

De acuerdo con Lijphart (1994:92-95) hay tres elementos esenciales que diferencian el sistema de gobierno presidencial del parlamentario. En primer lugar, en el caso de democracias presidencialistas, el jefe de gobierno, llamado presidente, es elegido por un período fijo, constitucionalmente establecido, por su parte en las democracias parlamentarias el jefe de gobierno y su gabinete deriva su autoridad de la confianza del parlamento. En segundo lugar, el presidente es elegido por voto popular, mientras que en el parlamentarismo, el primer ministro o jefe de gobierno es seleccionado por el parlamento, habiendo posibilidad de moción de censura. En tercer lugar, el ejecutivo, en el caso del presidencialismo, se personifica en la figura del presidente, estructura monista, mientras que en el sistema parlamentario, tanto el jefe de gobierno como el gabinete conforman un cuerpo ejecutivo colectivo, organización colegial. En el presidencialismo la conformación de gobierno es una prerrogativa presidencial, dado que el presidente nombra y cesa a todos los miembros de su gobierno así, el jefe de Estado es el mismo jefe de gobierno.

Profundizando en las diferencias de estos dos sistemas de gobierno, Linz (1985) inició a mediados de la década del ochenta un extenso debate⁸⁸ sobre los riesgos que

⁸⁸ Véase entre otras contribuciones sobre este tema Mainwaring (1990), Linz (1990), Nohlen y Fernández (1991), Linz y Nohlen (1993), Linz y Valenzuela (1994).

entrañaba el presidencialismo⁸⁹, que fue acogido de forma entusiasta en la literatura sobre la dimensión institucional del gobierno representativo en América Latina, toda vez que en aquel período buena parte de los países de la región estaban experimentando procesos de transición o consolidación democrática⁹⁰. En efecto, la denominada “tercera ola”⁹¹ de democratización, que inició con la transición a la democracia en Portugal y España y fue seguido por la caída del comunismo en la Unión Soviética y los países de Europa del Este así como de regímenes autoritarios en Latinoamérica, supuso retomar el debate sobre la pertinencia de un sistema de gobierno frente a otro y cuál era la mejor vía para la consolidación de las recientes democracias.

Una corriente de la literatura encabezada por Linz⁹² advertía sobre los riesgos del presidencialismo particularmente para las democracias recientes, resaltando la rigidez de este sistema de gobierno y su propensión a la polarización política lo que podría profundizar las tensiones o conflictos sociales y políticos existentes dando lugar a una desestabilización de la democracia. La réplica a la argumentación de Linz no tardó en surgir, suscitando un amplio interés académico en especial desde la ciencia política comparada a fin de contrastar dichas hipótesis⁹³.

⁸⁹ En las últimas décadas del siglo XX tuvo lugar en el escenario mundial transformaciones profundas en el plano político. En este contexto surgió la discusión sobre la viabilidad de las nuevas democracias y qué diseño institucional favorecía este fin, se partía del supuesto de que las instituciones políticas formales condicionaban los procesos de consolidación democrática. A este respecto Linz y Valenzuela (1994) afirmaban que además de variables como el centralismo/federalismo, bipartidismo/multipartidismo la manera en que se genera la autoridad del ejecutivo y su *accountability* será determinante para el buen funcionamiento del sistema democrático. Diamond (1993) resalta tres paradojas que afectan a los gobiernos democráticos, en especial en democracias no consolidadas: i) conflicto/ consenso; ii) representatividad/ gobernabilidad; y, acuerdo/ efectividad que serán de obligatoria revisión cuando se opte por un sistema de gobierno frente a otro.

⁹⁰ En efecto, dicho debate trascendió la academia y algunos países como Brasil y Bolivia consideraron su giro al parlamentarismo, en otros como Colombia se produjeron reformas constitucionales que entre otros, buscaron dotar de mayor protagonismo al órgano legislativo, a la vez que limitar el poder de la figura presidencial.

⁹¹ Para Huntington una ola de democratización refiere a “un grupo de transiciones de un régimen no democrático a uno democrático que ocurren dentro de un período de tiempo determinado, y que superan en número y de forma significativa a las transiciones en dirección opuesta durante dicho período”. El autor remarca que, si bien, en dichas “olas” algunos sistemas políticos no se han convertido completamente a la democracia si ocurre cierta liberalización hacia regímenes más competitivos y abiertos (1991:15).

⁹² A este respecto véase Lijphart (1990), Linz (1990), Linz y Valenzuela (1994), entre otros.

⁹³ Para un análisis crítico de los planteamientos de Linz, véase Nohlen y Fernández (1998) quienes a partir de estudios de casos de países estudian de forma minuciosa las posibilidades de un mejor funcionamiento del presidencialismo a partir de la introducción de reformas. Por su parte, Mainwaring y Shugart (2002) incluyen factores económicos y sociales –grados de conflicto social, desarrollo económico, entre otros- y del sistema político –como el sistema de partidos- que determinan el funcionamiento del presidencialismo.

Sin ánimo de profundizar en este debate sí se revisarán los principales cuestionamientos al presidencialismo que contribuirá posteriormente a enmarcar el análisis del contexto político- institucional de la ciudad de Bogotá.

A juicio de Linz (1985) son varias las razones que llevan a afirmar que el presidencialismo no es la fórmula más adecuada para democracias en proceso de consolidación, o por lo menos entraña riesgos importantes (Linz 1985; Linz, 1990; Linz y Valenzuela, 1994; Linz y Diamond, 1989). En primer lugar está el carácter de legitimidad dual del sistema presidencialista en tanto que el presidente y el cuerpo legislativo son elegidos por voto popular. Ante la posibilidad de que el ejecutivo no controle parte de la legislatura o la existencia de conflictos entre estos dos órganos puede presentarse un bloqueo institucional⁹⁴ (*deadlock*) en donde cada uno alude a su legitimidad derivada del voto, dando lugar potencialmente a una paralización del proceso decisional y a una consecuente desestabilización institucional, restringiendo la búsqueda de consenso. La legitimidad dual también puede llegar a desalentar la formación de coaliciones duraderas, maximizando los conflictos legislativos generando una relación de indiferencia entre legislativo y ejecutivo. Otro de los efectos de la legitimidad dual, particularmente en países en vías de desarrollo con grandes desequilibrios regionales y de modernización, es que es probable que la perspectiva de los miembros del cuerpo legislativo difiera de la del jefe del ejecutivo, en donde el primero esté más vinculado con áreas rurales, oligarquías locales y sus clientelas, y el segundo con élites urbanas modernas, dándose una paralización de proyectos de cambio político de largo alcance.

En segundo lugar, Linz (1985) afirma que el término fijo del mandato en el presidencialismo puede conllevar a un sistema rígido en donde se interrumpe el proceso político, que se debe ajustar a los períodos electorales, no permitiendo reajustes de acuerdo a las mismas demandas del contexto. De igual manera, y sumado al primer punto, el factor tiempo también puede ser determinante para llevar a cabo, o no, proyectos ambiciosos de corte político, social o económico. Así, entran en contradicción dos principios del presidencialismo, por una parte, concentran un gran poder pero por otro, disponen de un tiempo limitado para llevar a cabo su programa político, esto es más acusado, por supuesto, en caso donde no exista posibilidad de reelección⁹⁵. La imposibilidad de reelección lleva aparejado otra limitante, la inexistencia de *accountability* que puede derivar en una responsabilidad mucho más laxa de cara a cumplir el programa

⁹⁴ En caso de darse esta situación, Linz se pregunta “Who has the stronger claim to speak on behalf of the people: the president or the legislative majority that opposes his policies?” (Linz, 1990:53).

⁹⁵ En términos de Linz “The limited time that is allowed to elapse between elections is probably the greatest guarantee against overweening power and the last hope for those in the minority. Its drawback, however, is that it constrains a government’s ability to make good on the promises it made in order to get elected” (1990:66).

de gobierno. En ese orden, la reelección actúa como mecanismos de rendición de cuentas en el cual el electorado tiene la posibilidad de refrendar la confianza al ejecutivo o retirársela, de no ser así, la rendición de cuentas se trasladaría al partido político al que pertenece el candidato, ello en el caso de un sistema de partidos con cierta institucionalización.

Una última paradoja del presidencialismo, señalada por Linz, es que el presidencialismo es un sistema de suma- cero (regla *winner- take-all*) donde los ganadores y perdedores están bien definidos durante el período de mandato y no necesariamente se precisa de grandes coaliciones para llevar a cabo el proceso de gobierno, por tanto, los perdedores no tienen acceso al poder ejecutivo durante todo el período lo que podría aumentar la polarización política (Linz, 1990:56).

Si bien fueron muchas las críticas recibidas por los argumentos de Linz, en particular por no considerar los diferentes modelos de presidencialismo y semipresidencialismo existentes así como por obviar factores de tipo económico o social que pueden condicionar el funcionamiento del sistema presidencialista, lo relevante a efectos de esta investigación es la marco que ofrece para analizar el sistema de gobierno de Bogotá, la relación entre el ejecutivo entre el legislativo y el ejecutivo de la ciudad y cómo ello ha influido en el desarrollo de la participación ciudadana.

3.3.1. Sistema de gobierno en Bogotá. Presidencialismo

Para describir el sistema de gobierno de Bogotá es preciso señalar que las autoridades de la ciudad se dividen en dos niveles. Por una parte se encuentra el gobierno general de la ciudad, a cargo del alcalde mayor y el concejo, y por otra, a nivel de distrito (localidades), la autoridad recae sobre el alcalde menor y la Junta Administradora Local (JAL). En este apartado se describirá el sistema de gobierno en el nivel central toda vez que es el encargado de definir y aprobar las políticas públicas que se implementarán en la ciudad, como es el caso de la normativa de participación ciudadana.

Bogotá está gobernada por un alcalde mayor quien es elegido por voto directo a través de un sistema de mayoría simple por un período cuatro años⁹⁶, sin posibilidad de reelección, siendo el encargado de designar su gabinete. A su vez, es la cabeza responsable del cuerpo administrativo de la ciudad y de nombrar a los jefes de las

⁹⁶ Después de aprobada la elección popular de alcaldes en 1986 se dispuso que el período de gobierno del Alcalde era de dos años, posteriormente en 1994 se amplió a tres años, y desde el 2002, el período de gobierno es de cuatro años.

diferentes dependencias. Igualmente, dado que la ciudad se constituye por veinte distritos (llamados en Colombia localidades), el alcalde local es designado por el alcalde mayor.

El Concejo, es la principal autoridad de la ciudad, siendo una asamblea municipal de representantes electos por voto directo. El número de concejales se determina con arreglo al número de habitantes de la ciudad, habiendo un representante por cada ciento cincuenta mil, o fracción mayor de setenta y cinco mil, actualmente hay un número de 45 concejales, que a diferencia del Alcalde mayor, tienen posibilidad de reelección.

La competencia electoral para el concejo y para la Alcaldía es separada lo que quiere decir que los ciudadanos votan a sus candidatos en tarjetones electorales independientes, en una misma jornada electoral, desde el año 2003 hay listas únicas por partido.

La elección por votación directa del alcalde mayor de Bogotá fue instituida en 1986⁹⁷, y sólo en 1988 se produce la primera elección. Caso similar a lo sucedido en el Concejo de la ciudad. Entre 1954 y 1972 éste estaba compuesto por 16 miembros elegidos por dos años y en correspondencia al pacto del Frente Nacional estaba compuesto por miembros de los dos partidos en condición de igualdad. Con la elección popular de alcaldes, sin embargo, se inicia un nuevo período donde los ciudadanos progresivamente se decantarán por elegir a candidatos alejados de los partidos políticos tradicionales, proceso que ha sido disímil en el Concejo de la ciudad, como se expuso en el capítulo anterior.

Teniendo en cuenta que ambos órganos son elegidos por votación directa, en elecciones simultáneas, es posible aplicar el riesgo de legitimidad dual señalado por Linz. En efecto, desde el 1988 cuando se efectúa la primera elección popular de alcaldes de la ciudad se han producido numerosos conflictos entre la alcaldía mayor y el concejo.

Hasta 1988 la percepción del alcalde por parte de los ciudadanos era la de “un personaje distante, casi anónimo, que respondía más a la voluntad de su jefe político y laboral, el Presidente de la República, que a las aspiraciones de los ciudadanos” (Dávila, 2005:428). Desde ese entonces la figura del alcalde cada vez es más cercana a los ciudadanos, aprobando o desaprobando su gestión, quienes han manifestado la tendencia a elegir al candidato por su capacidad de transformación de la ciudad y en parte, por su independencia hacia la maquinaria partidista tradicional, “desde Jaime Castro y, de manera más visible, desde el primer gobierno de Antanas Mockus, ha habido una serie de cambios relativos a las condiciones y a las formas del ejercicio del gobierno en la ciudad

⁹⁷ Hasta el año 1986, el alcalde de Bogotá era elegido directamente por el Presidente de la República, hecho excepcional dado que el nombramiento de los alcaldes municipales correspondía a los gobernadores del Departamento respectivo, quien a su vez era nombrado por el Presidente.

(...) Estos cambios han configurado determinadas percepciones de los bogotanos acerca de la política, las cuales tienen que ver con que la figura del alcalde mayor tenga cada vez más peso, haciendo que, por tanto, los propios bogotanos consideren que ahora se concentran más en elegir al alcalde y en evaluar su gestión” (Pizano, 2003:189).

Lo anterior no sólo ha fortalecido la figura del alcalde mayor como agente de cambio en la ciudad, también la confianza de los ciudadanos en la alcaldía es mucho más alta si se compara con otras instituciones como el concejo. Tanto el conocimiento que se tiene del órgano ejecutivo como la percepción favorable que tienen los ciudadanos de éste, es mucho más alta que la del concejo, aún en períodos de bajo nivel de aprobación de la gestión del alcalde mayor⁹⁸.

Especialmente desde 1992 con la alcaldía de Jaime Castro se inicia un período de profunda transformación en la ciudad respecto al espacio público, a la planificación urbana, la cultura ciudadana generando una sensación de mayor calidad de vida entre sus habitantes (Dávila, 2005:418).

La transformación de la ciudad ha supuesto un fuerte liderazgo y fortalecimiento del ejecutivo aún en contra de la oposición que pudiera encontrar en el legislativo. Uno de los principales reclamos de los alcaldes de la ciudad, hasta 1993, era que su poder estaba fuertemente limitado por el concejo, éste tenía competencias en el presupuesto y en la ejecución de los proyectos, asimismo, sus miembros formaban parte de las juntas administrativas de las empresas públicas de la ciudad. Los alcaldes “no podían elevar impuestos y constantemente debían hacer tratos con concejales pues su propia posición dependía de su relación con éstos últimos” (Gilbert y Garcés, 2008:36). La Constitución de 1991, inició un proceso de descentralización, facultando de mayores competencias a los ejecutivos municipales quienes tendrán dentro de sus funciones, entre otros, iniciativa para elaborar el Plan de Desarrollo nombrar a su gabinete de gobierno y ordenar los gastos de acuerdo al plan de inversión y el presupuesto (Art. 315).

Debido a que la ciudad había venido siendo coadministrada por el alcalde y el concejo, con los problemas de gestión que ello conllevaba, y a la necesidad de reglamentar el proceso de descentralización establecido por la Constitución de 1991, en el año 1993, en la alcaldía de Jaime Castro, se promulga el Estatuto Orgánico de Bogotá, que reglamenta la descentralización política y administrativa que regirá a la ciudad. Además de

⁹⁸ Según la encuesta “Bogotá cómo vamos” del año 2001, el 98% de los encuestados señalaban conocer la figura del alcalde mayor, mientras que sólo el 58% afirmaba conocer al concejo. Por otra parte, el 41% decían tener una imagen favorable del alcalde mayor, porcentaje que descendía al 13% al preguntarles por el concejo de la ciudad. Para el año 2005 la imagen favorable del ejecutivo de la ciudad era del 70%, mientras que del concejo era del 42%. En el 2008, favorabilidad del alcalde se encontraba en torno al 68%, mientras que la del concejo era del 51%. (Fundación Corona, Bogotá cómo vamos: 2001, 2005 y 2008).

la descentralización, el Estatuto se ocupaba de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, en palabras del exalcalde Jaime Castro: “es el alcalde quien gobierna y el Concejo el que dicta las normas, o sea, el que legisla” (Castro y Garavito, 1994: 56). Como era de esperarse, el Estatuto Orgánico va a marcar un antes y un después, no siendo bien recibido por el Concejo de la ciudad al constatar que éste suponía una pérdida importante del poder de los concejales.

El principal cambio que supuso la introducción del Estatuto fue la eliminación de la necesidad de coadministrar la ciudad, dando un amplio margen de gestión al alcalde de forma independiente del concejo. El Estatuto establece que el concejo es la suprema autoridad del gobierno de la ciudad, sin embargo, en materia administrativa sus funciones son de tipo normativo cediendo al ejecutivo estas competencias. Además de sus funciones normativas, éstas se centraron en la vigilancia y control de la gestión. Por su parte, dentro de las principales atribuciones del alcalde mayor están, ser el jefe de gobierno y de la administración de la ciudad, representándola legal, judicial y extrajudicialmente. En ese sentido, al ser jefe de gobierno está en la autoridad de tomar las decisiones políticas y administrativas.

El contexto en el que se aprueba el Estatuto es relevante para comprender por qué los concejales pasaron de un momento a otro, de tener amplias competencias a mandar sobre relativamente poco. A inicios de la década del noventa la ciudad experimentaba una fuerte crisis que se evidenciaba básicamente en tres aspectos. En primer lugar, los índices de criminalidad estaban en aumento, con altas tasas de homicidio. En segundo lugar, la ciudad enfrentaba importantes problemas económicos con una fuerte desconfianza por parte de los acreedores, se afirmaba que la ciudad estaba en bancarrota. Por último, en el año 1991 se destapa un escándalo de corrupción de grandes dimensiones en el que estaban implicados 36 concejales, el alcalde mayor y miembros de su gabinete, algunos de los cuales fueron apresados. Este escándalo tuvo como origen los denominados auxilios de los concejales de la ciudad, se trataba de partidas incluidas en el presupuesto municipal distribuidas de forma discrecional por los concejales, destinadas a apoyar a juntas de acción comunal (asociaciones de vecinos), colegios, universidades, entidades de beneficencia y a fundaciones sin ánimo de lucro, que a juicio de éstos fueran de utilidad o beneficio de la comunidad. La distribución de estos auxilios fue convirtiéndose en asunto cada vez más polémico al señalar que estos recursos se destinaban entre otros para financiar las redes clientelistas de los concejales, “Tan evidente era la forma anómala en que se utilizaban en muchos casos esos dineros, que los auxilios se fueron convirtiendo en el símbolo de la corrupción de la clase política colombiana, sin distinción de filiaciones específicas” (Revista Semana, 27 de abril de 1992).

En este marco, la estipulación del Estatuto Orgánico de Bogotá de 1993 tuvo como telón de fondo un creciente descrédito de los concejales de la ciudad profundizado por el escándalo de corrupción reciente y el fortalecimiento que iba adquiriendo la figura del alcalde mayor posterior a la elección popular de alcaldes. El Estatuto por una parte vino a reflejar la prevención respecto al concejo, y la confianza en la figura del ejecutivo⁹⁹. Ese recelo hacia la actividad de los concejales, vinculándola con prácticas como clientelismo y corrupción, contrario al ejecutivo, quien se ha ido consolidando bajo una imagen de figura independiente, técnica y gerencial ha socavado aún más la relación entre ejecutivo y legislativo de la ciudad.

En la misma línea se afirma que la transformación positiva experimentada en la ciudad desde mediados de la década del noventa se ha debido en parte al fin de la coadmisitración entre ejecutivo y legislativo, y al fin del clientelismo (Dávila y Gilbert, 2002; Pizano, 2003; Dávila, 2004; Gilbert y Garcés, 2008), así “Muchos entrevistados estuvieron de acuerdo en que el Estatuto fue absolutamente crítico en la transformación de la administración de Bogotá y se hubiera logrado mucho menos sin él” (Gilbert y Garcés, 2008:37). El esquema de gobierno que caracterizará a Bogotá desde ese entonces es el de un fuerte presidencialismo, donde la figura del ejecutivo concentra amplios poderes y competencias (Hernández, 2010:89).

Lo anterior evidentemente ha venido a debilitar los mecanismos de frenos y contrapesos del sistema de gobierno de la ciudad. Siguiendo a Linz, otro de los riesgos del presidencialismo, es la regla *winner- take-all* en la cual el candidato ganador obtiene todo el poder, en el caso de Bogotá administrativo, de gestión y de conformación de su gabinete, sin necesitar de coaliciones para llevar a cabo su mandato, lo que podría aumentar la polarización política. Igualmente, el que el ejecutivo se considere a sí mismo como el representante auténtico de la voz de la ciudadanía, aunado con el presidencialismo institucionalizado, deriva en que vea con más encono la oposición que pueda encontrar en el legislativo, a este respecto Linz señala: “*By contrast, the conviction that he possesses independent authority and a popular mandate is likely to imbue a president with a sense of power and mission, even if the plurality that elected him is a slender one. Given such assumptions about his standing and role, he will find the inevitable opposition to his policies far more irksome and demoralizing (...), who knows himself to be the voice of the nation or the tribune of the people*” (Linz, 1990:56).

⁹⁹ Esto se tradujo en que mientras en el Estatuto se establecieron seis prohibiciones a los miembros del concejo (Art. 18), al alcalde no se le atribuyó ninguno. Por otra parte, de las 25 funciones asignadas al concejo, diez dependen de la iniciativa del alcalde.

La desconfianza y la incredulidad de los ciudadanos de Bogotá eran evidentes en el ambiente de las elecciones del año 1994, si bien Jaime Castro había logrado sanear las finanzas de la ciudad así como organizar la administración municipal y las relaciones entre el ejecutivo y el cabildo municipal, los votantes seguían viendo con prevención el discurso político de las campañas electorales, en particular a los candidatos de los partidos tradicionales. Así, surgió, un poco de manera imprevista, la figura de Antanas Mockus, un *outsider*, que afirmaba no pertenecer a ningún partido y contaba con un discurso innovador centrado en la cultura ciudadana y en la necesidad de fomentar el apego a la norma, desde el ciudadano a hasta las instituciones, era claramente rompedor frente a las prácticas políticas tradicionales. La candidatura de Mockus era vista en algunos sectores como "la fórmula mágica que necesita Bogotá, es la de elegir a un antialcalde para que solucione los problemas de una anticiudad" (Revista Semana, 23 Mayo de 1994).

Tabla 3.10. Alcaldes de Bogotá elegidos por voto popular

| Período | Alcalde | Partido político | Plan de Desarrollo |
|-----------|---------------------|--------------------------------|--------------------|
| 1988-1989 | Andrés Pastrana A. | Conservador | |
| 1990-1991 | Juan Martín Caicedo | Liberal | Acuerdo |
| 1992-1994 | Jaime Castro | Liberal | Acuerdo |
| 1995-1997 | Antanas Mockus | Independiente | Decreto |
| 1998-2000 | Enrique Peñalosa | Independiente | Acuerdo |
| 2001-2003 | Antanas Mockus | Movimiento Visionario | Decreto |
| 2004-2007 | Luis Eduardo Garzón | Polo Democrático Independiente | Acuerdo |
| 2008-2011 | Samuel Moreno | Polo Democrático Alternativo | Acuerdo |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

Ese año resulta elegido Antanas Mockus (1995-1997) como alcalde de la ciudad. Desde su llegada al ejecutivo, Mockus dejó claro que los debates con el concejo estarían centrados en la argumentación y no en la contraprestación de favores, como era usual hasta ese momento, cuestión que sin duda produjo una fuerte tensión durante todo su mandato con el cabildo municipal. Se inicia, entonces, un período de relaciones conflictivas y enfrentamientos entre el ejecutivo y el concejo de la ciudad que aunque ya venían produciéndose en los gobiernos anteriores, se vino a profundizar explicado por el perfil político del nuevo mandatario y en la fehaciente pérdida de poderes del concejo debido al Estatuto Orgánico.

El partido mayoritario en el concejo durante este período de gobierno era el Liberal, quien por años llevaba detentando tal mayoría, por tanto contaba con una posición consolidada en este cuerpo colegiado. Un ejemplo del conflicto entre ejecutivo y legislativo fue la aprobación del Plan de Desarrollo de la ciudad. Según las normas, el alcalde debe presentar al concejo municipal la propuesta de plan de desarrollo para su aprobación a través de un Acuerdo, sin embargo, la misma norma contempla que en caso de que no haya conformidad por parte del Concejo una vez surtido el trámite, el alcalde puede aprobar la norma por Decreto¹⁰⁰. Esto fue precisamente lo que sucedió en el gobierno de Mockus. El alcalde presentó su programa de Plan al concejo, sin embargo sus miembros quisieron adicionar modificaciones sin la suficiente discusión ni aprobación por parte del alcalde, razón por la cual Mockus decide aprobarlo por decreto (Silva, 2009:76). Tras decretar el Plan de Desarrollo, el alcalde señaló que su decisión estaba sustentada “porque la vieja clase política no quiere ver los cambios, porque no hubo juego limpio durante la discusión del proyecto y porque a él no lo pusieron de adorno en la Alcaldía” (El Tiempo, 3 de junio de 1995). La anterior afirmación desvela los dos conflictos que estaban teniendo lugar en el sistema de gobierno en ese entonces, por una parte, la lógica contrapuesta de entender y hacer política, y por otra, la preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo con las tensiones que ello conlleva. Para corroborar esta hipótesis basta señalar que los concejales miembros de los partidos tradicionales, especialmente el Liberal, fueron los más enérgicos opositores del gobierno de Mockus¹⁰¹.

En el período siguiente, es sucedido por Enrique Peñalosa (1998-2000), con mayor experiencia política y administrativa que Mockus. Las relaciones de Peñalosa con el concejo fueron más cordiales que con su antecesor, en parte porque cedió en uno de los puntos en los cuales Mockus fue riguroso: la distribución de cargos. Teniendo en cuenta que buena parte de la administración de la ciudad cuenta con funcionarios de libre nombramiento y remoción, el cambio de gobierno supone una oportunidad para transar cargos públicos por favores políticos, siendo uno de los botines de quien gana, no sólo en el ejecutivo sino en el cabildo municipal. Sin desconocer los grandes logros del gobierno de Peñalosa, es preciso reconocer que ello en parte se debió al apoyo con que contó en el legislativo municipal “logró parte de esa eficiencia a través de un hábil manejo del

¹⁰⁰ Según el Decreto 1421 de 1993 (Art.38), el proyecto de acuerdo sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas, deberá ser presentado por el alcalde mayor al concejo para su adopción. El plan de inversiones, que forma parte del plan de desarrollo, deberá contener los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos así como la determinación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. La Ley 152/94 establece en su Art. 40, “Los planes serán sometidos a la consideración del Concejo dentro de los primeros cuatro meses del respectivo período del Alcalde para su aprobación. El Concejo deberá decidir sobre los planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto”.

¹⁰¹ Los funcionarios del gabinete municipal en ocasiones se vieron acosados jurídicamente por parte de organismos de control manejados por los concejales (Silva, 2009:77).

concejo, lo cual supuso mantener vivo el esquema de apoyo político a cambio de contratos y burocracia” (García, 2002:214). Si bien durante el primer año, el gobierno de Peñalosa buscó seguir con el perfil de las relaciones “transparentes” entre alcaldía y concejo, la corporación presentó gran oposición frente a las iniciativas del ejecutivo, tanto fue así que sectores dentro del concejo llamaron para llevar a cabo una revocatoria del mandato¹⁰². Esta presión llevó a que el alcalde aceptara nombrar algunos cargos sugeridos por los concejales en la administración de la ciudad (Silva, 2009: 112). Aunque parte de las críticas que recibió su mandato se debió precisamente haber cedido a las presiones de los concejales y haber negociado con contratos y cargos de por medio, en varias ocasiones los proyectos de acuerdo presentados al concejo por iniciativa del alcalde se vieron truncados y otro tipo de iniciativas centrales en el programa político fueron aprobados con mucha lentitud.

En el siguiente período de gobierno, Mockus (2001-2003), se revivieron las tensas relaciones entre el concejo y la alcaldía mayor que caracterizaron el primer gobierno de Mockus. Al tratarse de un candidato independiente, tenía minoría en el cabildo municipal lo cual dificultó que sus proyectos más importantes fueran aprobados por este órgano colegiado. La principal oposición la encontró en los concejales miembros del bipartidismo, especialmente del partido Liberal. Al igual que en su primer período, uno de los escollos más importantes fue la aprobación del plan de desarrollo que desde su presentación al concejo encontró negativas. Veintisiete de los concejales (de 42 en ese momento) hicieron un bloque para oponerse a la aprobación del plan, lo que a juicio de muchos sectores se trató de una “votación anticipada” y un sabotaje, las críticas se concentraron en señalar que se hubiera tomado una decisión en contra del plan sin haberlo discutido suficientemente (El Tiempo, 23 de mayo de 2001). Ante la negativa del concejo el alcalde se vería obligado nuevamente a aprobarlo vía decreto, como sucedió en su primer período, sin embargo la interpretación de la ley a ese respecto no era muy clara dado que la norma señalaba que “si transcurre ese lapso (un mes después de su presentación) sin adoptar decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto”¹⁰³, sin embargo, la corporación sí se había pronunciado, sólo que su pronunciamiento era negativo. Finalmente el alcalde decidió aprobarlo por decreto. Esta decisión fue demandada por algunos concejales ante un tribunal judicial interponiendo una acción de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad.

¹⁰² La revocatoria del mandato está establecida en la Constitución de 1991 como mecanismo de participación ciudadana directa, del que pueden hacer uso los ciudadanos siguiendo una serie de requisitos establecidos.

¹⁰³ Art. 40, Ley 152 de 1994.

Además del plan de desarrollo, también fue negativa la postura ante la propuesta de presupuesto y varios proyectos que tenían como objetivo aumentar los ingresos municipales para poder llevar a cabo muchos de los programas del plan de desarrollo. Esto, por consiguiente, generó no sólo un gran desgaste entre las relaciones del ejecutivo y el legislativo de la ciudad, también supuso un menoscabo para la gobernabilidad de la ciudad. En la revisión de prensa puede comprobarse el enfrentamiento entre los dos órganos, el ejecutivo culpando al legislativo del bloqueo ante sus principales programas del plan de gobierno: “El concejo de Bogotá no está dejando trabajar a la administración de la ciudad. Es evidente que el propósito del concejo es bloquear a Mockus y no dejarlo llevar a cabo sus programas de gobierno, con el perjuicio que esto les puede causar a la ciudad y a los bogotanos” (El Tiempo, 28 de septiembre de 2001). Por su parte el concejo señalaba, entre otros, que el plan de desarrollo perjudicaba a los sectores pobres, “Los concejales Darío Angarita y Víctor Mayorga dijeron ayer que el Plan de Desarrollo es gaseoso, desordenado y está hecho para los ricos” (El Tiempo, 21 de abril de 2001)¹⁰⁴. Este mutuo bloqueo institucional y la imposibilidad de llegar a acuerdos sin duda tuvieron efectos negativos en el proceso decisional y en los proyectos de mayor envergadura que eran necesarios llevar a cabo en la ciudad.

El siguiente alcalde es Luis Eduardo Garzón (2004-2007), que a diferencia de Mockus provenía de un partido político, Polo Democrático Independiente (PDI) de centro izquierda. Dicho partido logró una representación importante para el concejo lo cual facilitó las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Al inicio de su mandato logró el apoyo de 25 de los 45 concejales, que comparado con sus antecesores suponía un buen comienzo del período de gobierno y presagiaba una mayor gobernabilidad. El plan de desarrollo del gobierno de Garzón fue aprobado por acuerdo por el concejo, sin embargo teniendo en cuenta que la base del plan era un ambicioso programa social, además del plan se requería la aprobación de una propuesta de endeudamiento y del consiguiente presupuesto. Aunque en principio hubo dudas de que el concejo lo aceptara y éste puso presente algunos escollos, finalmente se aprobó tanto el presupuesto como el cupo de endeudamiento. En las relaciones con el concejo fue especialmente llamativa la estrecha afinidad entre Garzón y los concejales del partido Liberal, con quienes formó coalición.

¹⁰⁴ Los argumentos de los concejales se centraban en señalar que este órgano representa la diversidad y pluralismo político, social y económico de la ciudad, por tanto, la alcaldía no puede desconocer su postura, que es vital para la democracia local, el Presidente del Concejo al finalizar el período de gobierno afirmaba: “Las constantes quejas de la Administración Distrital relacionadas con la gestión del Concejo de Bogotá, apuntan a la negación de los proyectos presentados, sin ahondar en las razones de fondo que se han tenido en cuenta a la hora de definir el destino de los distintos temas que afectan los intereses de los habitantes de la capital. El Cabildo Municipal, al ser el punto de confluencia de fuerzas políticas, sociales y económicas, tiene como responsabilidad primordial velar por el bien común y por los designios de la ciudad como centro cosmopolita que alberga a siete millones de ciudadanos” (Semana, 8 de diciembre de 2003)

Resulta llamativa toda vez que fueron los miembros de este partido los que con más dureza hicieron oposición a los alcaldes anteriores, especialmente a Antanas Mockus, quien se negó a negociar a partir de prebendas políticas para facilitar la aprobación de sus iniciativas en el concejo. Precisamente por este punto, su propio partido, el PDI, hizo fuertes críticas al entonces alcalde, un concejal miembro del PDI en una entrevista afirmó “(Garzón) ha conciliado con las viejas prácticas de la política del chantaje, las presiones y las negociaciones (...) De alguna manera muy pragmática y muy cómoda concilió con esas prácticas. Y permitió que se acrecentara el liderazgo de unos concejales que están muy comprometidos con esas viejas prácticas” (El Tiempo, 12 de febrero de 2005). Garzón llegó a encontrar mucha más oposición entre los miembros de su partido en el concejo, que con los concejales de los partidos tradicionales. En definitiva, el gobierno de Garzón contó en general con mayorías en el concejo para aprobar sus iniciativas más importantes, entre ellas, la cuota de endeudamiento y la reforma administrativa, no sin cierta crítica de algunos de los sectores de su propio partido que se negaban a reproducir patrones clientelares en las negociaciones ejecutivo- legislativo.

A Luis Garzón lo sucede Samuel Moreno (2008-2011) en la alcaldía, también miembro del PDI. El inicio del gobierno de Moreno fue bastante optimista dado que su partido consiguió 11 curules en el concejo y logró hacer una coalición con 26 de los 45 miembros de esta corporación, lo que al igual que el gobierno de Garzón podría traducirse en una sólida gobernabilidad y la aprobación de sus proyectos más relevantes. El partido Liberal tradicionalmente mayoría en el concejo perdió esa superioridad cediendo lugar a nuevos partidos, producto de facciones al interior este mismo, como es el caso del Partido de la U, vinculado al por ese entonces Presidente de la República Álvaro Uribe. Los dos primeros años de gobierno de Moreno se caracterizaron por una cada vez más baja popularidad entre la ciudadanía debido principalmente a la sensación de caos derivada de numerosas obras de infraestructura vial y al incremento de la inseguridad¹⁰⁵. A pesar de lo anterior, sus relaciones con el Concejo eran mucho mejor que la de sus antecesores, manteniendo una mayoría que le permitió aprobar sin sobresaltos el plan de desarrollo. Según un analista la situación en el caso de Moreno se traducía en que: “hay un problema de liderazgo que empieza a sentir la opinión. Con Peñalosa, Mockus y Garzón había más alcalde que equipo; eran gobernantes que tomaban decisiones y con una capacidad comunicativa muy grande. Moreno es menos protagónico y la imagen de la Alcaldía se difumina” (El Tiempo, 8 de noviembre de 2008).

¹⁰⁵ Desde 1995 no se registraba en las encuestas de opinión una caída tan brusca de la popularidad del alcalde de la ciudad. El primer mes de su posesión, enero de 2008, contaba con el 61% de aprobación de su gestión, para julio había caído al 49% y en octubre era cerca del 31% (El Tiempo, 8 de noviembre de 2008)

La figura de un alcalde líder y carismático se corresponde con el esquema fuertemente presidencialista que se ha instaurado en la ciudad, en particular desde la disposición del Estatuto Orgánico en 1993, ello ha generado una concentración de poderes y responsabilidades basada en el ejecutivo. Cuando el alcalde no cuenta con ese perfil de liderazgo los ciudadanos pueden llegar a sentir un vacío institucional que no es suplido por la figura del concejo de la ciudad.

Después de haber sido aprobado el plan de desarrollo por el concejo se inició el trámite de aprobación del presupuesto, algo que teniendo en cuenta el precedente positivo del plan no suponía mayores inconvenientes, sin embargo en una primera etapa la respuesta del concejo fue negativa, entre otros, por los votos de miembros del mismo partido del alcalde. El alcalde en declaraciones señaló “Si algunos concejales piensan utilizar esto como un mecanismo de presión, no voy a ceder a los chantajes” (El Tiempo, 26 de julio de 2008). Lo que deja entrever cómo la aprobación de proyectos claves para el alcalde en el concejo puede estar supeditada a presiones e intereses de los concejales, en caso de que no se llegue a un acuerdo de beneficio mutuo puede dar lugar al bloqueo institucional, como sucedió en el caso de los gobiernos de Mockus.

En febrero de 2009 empiezan a surgir debates en el Concejo en los cuales algunos miembros de este órgano denunciaban irregularidades en la celebración de contratos y en la asignación de cargos públicos, personal no funcional, por parte del ejecutivo de la ciudad así como es acusado por miembros de su propio partido (El Espectador, 18 de febrero de 2009; El Tiempo, 19 de febrero de 2009; Semana, 20 de febrero de 2009). En octubre de 2010 sale a la luz pública acusaciones formales de corrupción por contratos públicos en los cuales estaba implicado directamente el alcalde mayor, Samuel Moreno, se inicia así el mayor escándalo de corrupción de la ciudad, denominado carrusel de contratación: “Uno de los datos más dicientes de la inoperancia del Concejo es que durante los cuatro años (de gobierno de Samuel Moreno) nunca se dio un verdadero debate de control político sobre el monumental desfalco que se estaba dando en la ciudad. Y esa falla es aún más protuberante si se tiene en cuenta que el ejercicio de control político es la principal función del Concejo por encima de sus propuestas normativas” (Semana, 10 de septiembre de 2011)¹⁰⁶.

La relación entre el ejecutivo y el legislativo en la ciudad de Bogotá desde 1995, luego de la aprobación del Estatuto Orgánico, hasta el 2011 ha oscilado entre el bloqueo institucional, presentado en varias ocasiones a lo largo de las alcaldías de Mockus, hasta la

¹⁰⁶ Al finalizar el periodo de gobierno, en diciembre de 2011 el ex alcalde Samuel Moreno seguía privado de su libertad en espera del seguimiento del proceso judicial en su contra y doce concejales eran investigados por la contraloría.

connivencia en la celebración irregular de contratos y la asignación de cargos públicos, cuya manifestación más lamentable fue el escándalo de corrupción de la última administración. Como ha podido comprobarse, en caso de que resulte elegido alcalde una figura que no consienta negociar apoyo político a cambio de prebendas con el concejo, encontrará dificultades para la gobernabilidad y la generación de consensos, si no impidiendo por lo menos dificultando el desarrollo de su gestión y de su programa de gobierno. El concejo de la ciudad como un espacio de representación de intereses plurales, de debate, en el que se hace control político al ejecutivo, ha sido un órgano permanentemente cuestionado y a partir del último gobierno, profundamente desprestigiado. La elección popular de alcaldes y la posterior aprobación del Estatuto Orgánico, por una parte brindó mayor legitimidad al ejecutivo y por otro, atribuyó las competencias administrativas y de gobierno, fortaleciendo la figura del alcalde mayor.

Retomando la argumentación de Linz sobre los riesgos del presidencialismo, es evidente que en el caso de Bogotá han concurrido las tres limitaciones principales subrayadas por este autor. En primer lugar, ha habido situaciones de bloqueo institucional (*deadlock*) cuando no se han llegado a acuerdos entre el ejecutivo y el legislativo, paralizando el proceso decisonal y entorpeciendo algunas de las iniciativas del alcalde claves para su gobierno, como es el caso del plan de desarrollo. En segundo lugar, Linz advertía las consecuencias negativas que puede entrañar el término fijo del mandato al derivar en un sistema rígido que no se acopla a los procesos políticos ni permite reajustes de acuerdo a las demandas del contexto, como sucedió en el caso de Samuel Moreno, donde no hubo un debate en torno a la persona que debía sucederle y finalmente, el cargo lo termino ocupando una persona elegida por el presidente de la república y no alguien con legitimidad derivada del voto. En este punto también señala Linz la contradicción del presidencialismo, por una parte, se otorga un amplio poder al ejecutivo pero por otro dispone de un tiempo limitado para llevar a cabo el programa de gobierno. Si bien se ha pasado de períodos de dos años, cuando entró en vigor la elección popular de alcaldes, a cuatro años, todavía sigue siendo un corto período de tiempo si de lo que se trata es de hacer cambios profundos en la ciudad. Bogotá ha experimentado un avance notable desde mediados de la década del noventa producto de gobiernos transformadores que con una visión complementaria (Mockus, cultura ciudadana; Peñalosa, espacio urbano; Garzón, política social) han mejorado su calidad de vida, no obstante, ello se ha debido más a coincidencias “virtuosas” que a un proyecto político de un partido.

En caso de que no esté contemplada la reelección, como el caso de Bogotá, no existe la posibilidad de ejercer el *accountabilty* donde los ciudadanos manifiestan si están de acuerdo o no con la gestión que se ha llevado a cabo. Tal *accountability* se trasladaría

al partido al cual pertenece el mandatario, pero eso un sistema de partidos poco institucionalizado, como el caso de Bogotá, no tendría mayor efecto.

La regla *winner- take-all* ha funcionado de forma distinta según el perfil del alcalde. En el caso de Mockus que se negó a negociar con el concejo sobre la base de prebendas políticas, en efecto, el ejecutivo fue quien se arrogó la responsabilidad completa sobre la contratación y la asignación de cargos. En gobiernos como el de Garzón o del Moreno, en especial este último, fue evidente que su estrategia para encontrar consensos en el legislativo fue compartir el “botín”. Respecto a la victoria en el alcaldía de Bogotá, se señalaba: “El precio de la victoria era el de los cargos que se debían distribuir entre los concejales, los contratos adjudicados a ciertos copartidarios, las políticas adoptadas o abandonadas de acuerdo con los deseos del grupo de apoyo del alcalde” (Gilbert y Garcés, 2008:38).

Las elecciones en sistemas presidencialistas permiten la posibilidad de que *outsiders* lleguen al poder, en ese caso no se precisa de una afiliación política a partidos estables e institucionalizados, el candidato incluso tiene la posibilidad de crear sus propio partido para acceder al poder, lo que en sistemas de partidos desinstitucionalizados puede presentarse con frecuencia. Así, su elección podrá ser resultado de marketing político, carisma o poder de persuasión. Siguiendo con esta argumentación, para Lipjhart (1994:97-99) el presidencialismo puede desalentar la existencia de partidos cohesionados, ya que la estabilidad del gobierno no depende de una mayoría en el parlamento con cierta disciplina, contrario a los sistemas parlamentarios que requieren una razonable disciplina y cohesión en los partidos dado que tienen que apoyar a los gabinetes de gobierno. En el presidencialismo los partidos pueden permitirse ser mucho más laxos. El sistema, en ese sentido, no brinda estímulos institucionales para la existencia de partidos fuertes.

Esto precisamente ha sucedido en el caso de Bogotá, que desde la introducción de la elección popular de alcaldes y JAL ha visto, al igual que en el resto del país, cómo progresivamente va erosionándose el sistema de partidos, y *outsiders*, como el caso de Antanas Mockus en Bogotá, llegan a los ejecutivos municipales sin ningún respaldo partidario, cuestión que deriva en una débil gobernabilidad.

Por otra parte, la tendencia al conflicto y a la polarización política, la cierta ineficacia en la dimensión de la *policy*, son, además de los enunciados, otros de los inconvenientes a juicio de Linz del sistema presidencial que igualmente se han presentado en el caso de Bogotá.

3.3.2. Sistema de gobierno Madrid. Parlamentarismo

En un proceso de transición a la democracia como el sucedido en España durante la década del setenta, uno de los retos para las élites y fuerzas políticas que participan es decidir el tipo de gobierno adoptará la nueva democracia. España, al igual que Grecia y Portugal en donde estaban teniendo lugar procesos de transición del autoritarismo a la democracia, adoptó un sistema de gobierno de parlamentaria, el más frecuente en el continente europeo¹⁰⁷.

Si bien en España durante el proceso de transición el régimen tuvo un carácter consociativo¹⁰⁸ en términos de Lijphart, y fue el país menos mayoritario, comparado con Grecia y Portugal, con gabinetes minoritarios de la UCD, después de las elecciones de 1982 los gabinetes mayoritarios de un solo partido han sido habituales y con ello la tendencia hacia una democracia mayoritaria. En la clasificación que efectúa Lijphart (1987) respecto a las dimensiones de mayoritario- consenso, ubica a España en los regímenes democráticos mayoritarios- federales¹⁰⁹. En consonancia con lo anterior, Morlino (1997) afirma que existe una clara tendencia en los países meridionales de Europa (España, Grecia, Italia y Portugal) hacia sistemas mayoritarios, en donde la legitimidad de las instituciones democráticas ha estado mediada por actores intermedios como los partidos políticos, que han centrado su atención hacia la eficacia y la efectividad más que en la representación y en la participación. Según el autor esta tendencia hacia formas mayoritarias de gobierno puede moderarse según sea el desempeño de dos variables: el fortalecimiento de las regiones y élites locales, como contrapeso al poder central, y la presencia de una sociedad civil autónoma. Para efectos de esta investigación

¹⁰⁷ A pesar de que en 1931 cuando sucumbió la monarquía en España ésta no contaba con una alta legitimidad y que la instauración por parte de Franco tampoco favoreció su consolidación, en la consulta en 1977 a la ciudadanía para elegir entre varias dicotomías, monarquía o república, el 59% se decantó por la monarquía, el 18% por la república, mientras que 19% se consideró indiferente. De igual forma el 72% aprobó la actuación de Juan Carlos I como moderador en el proceso de transición (Linz, 1980:14).

¹⁰⁸ Durante los primeros años relativos al proceso constituyente es posible advertir prácticas de consenso, en particular en la definición de políticas centrales como la descentralización, las relaciones económicas-laborales (pactos de la Moncloa), incrementado por la presencia de gabinetes minoritarios. Siguiendo a Stepan, las prácticas de consenso que tuvieron lugar en esta etapa fueron centrales para pasar de una reforma- pactada a una ruptura pactada, garantizando el éxito del proceso de transición (1986: 72-75).

¹⁰⁹ Considerando las nueve características básicas que establece Lijphart para clasificar los regímenes democráticos, el autor señala que hasta 1986 en España se advertían los siguientes rasgos: i) Gabinetes mayoritarios a partir de 1982; ii) Predominio del ejecutivo, con la presencia de voto de censura para reforzar el gabinete ante el legislativo; iii) bicameralismo débil y asimétrico; iv) división de poder unitaria pero con importante descentralización política, sin embargo la Constitución de 1978 no dejó completamente claro el modelo de Estado, con cierta imprecisión en las competencias de las Comunidades Autónomas, dando lugar a un esquema basado en el voluntarismo de cada Comunidad; v) número efectivo de partidos, 2.7; vi) Constitución rígida; vii) sistema electoral proporcional; viii) Tres dimensiones políticas, socioeconómica, religiosa y etnocultural, ix) Constitución contempla la celebración de referendos (1987:223-240).

interesa particularmente la última. En efecto, para Morlino, en el modelo clásico mayoritario, los arreglos institucionales y el sistema de partidos contrarrestan el fuerte pluralismo económico y sociedad de la sociedad civil. Ante este esquema de profundo pluralismo, un sistema mayoritario puede facilitar y mejorar el funcionamiento del gobierno. No obstante al extrapolar tal modelo hacia países como los de Europa meridional el resultado puede ser la concentración de poder económico y el control de la sociedad civil por los partidos, reduciendo su margen de autonomía.

Si en España en el plano nacional se aprecia cierta tendencia hacia el sistema mayoritario, en el nivel local la preeminencia de la figura del ejecutivo ha ido reforzando prácticas mayoritarias, concentrando progresivamente el poder político en la figura del alcalde.

Si en el caso de Bogotá el sistema de gobierno es claramente presidencialista, como se expuso en el apartado anterior, en el de Madrid la caracterización es más compleja. La existencia de una alta pluralidad de sistemas de gobierno local en Europa ha llevado a que desde la ciencia política se hayan propuesto una amplia variedad de tipologías que buscan comprender la intrincada red de relaciones que se establecen en los sistemas políticos locales. Dichos esfuerzos en clasificar los gobiernos locales permiten efectuar análisis comparados, superando el enfoque legalista que ha primado en este tipo de estudios. A pesar de la gran diversidad, estas tipologías tienen en común la reflexión acerca de dos cuestiones: las relaciones de poder vertical, entre municipios o niveles más altos de gobierno, y, relaciones de poder horizontal, entre el concejo y el alcalde, entre éste y otros políticos o líderes de la administración (Heinelt y Hlepas, 2006: 21).

Respecto a la relación horizontal Page y Goldsmith (1987) proponen una tipología bastante sencilla en donde hacen una distinción entre el Norte y el Sur de Europa. Esta dicotomía sugiere que los sistemas de gobierno local del Sur se caracterizan por tener un bajo nivel de competencias, una limitada discreción legal y un alto nivel de acceso de los políticos locales hacia los niveles central y regional de gobierno. Por el contrario, en el Norte se aprecia una alta descentralización de funciones, con un importante nivel de discreción legal y bajo acceso de los políticos locales al Estado central.

Por su parte, las tipologías que consideran las relaciones de poder horizontal, aquellas que se establecen entre el concejo, el alcalde y la administración ejecutiva, brindan elementos para comprender mejor el funcionamiento del sistema de gobierno local. A este respecto, se consideran aspectos como la distribución de competencias y tareas entre el concejo, el alcalde y la administración municipal. Una primera diferenciación parte de la asignación de competencias entre las funciones legislativas y ejecutivas. Así, mientras en los sistemas duales (*dualistic systems*) las dos funciones están

separadas, en los sistemas monísticos (*monistic systems*) están fusionados. En el monístico el concejo local es el principal órgano de toma de decisiones, mientras que la cabeza del ejecutivo o alcalde, actúa bajo las instrucciones del concejo, sin mayor rango de autonomía. Por su parte, en el dualístico el alcalde o ejecutivo tiene la capacidad de tomar decisiones de forma autónoma sin consultar necesariamente todas las decisiones con el concejo local (Wollmann, 2004). Combinando este esquema dicotómico, organización monística y dualística, con el modelo mayoritario y/o consociacional de democracia local Heinelt y Hlepas (2006: 29) proponen la siguiente tipología: i) asamblea de gobierno, ii) parlamentarismo, iii) presidencialismo, y, iv) semipresidencialismo.

Frente a este punto, Goldsmith y Newton (1997: 64-68) sugieren una nueva tipología en función de los diferentes esquemas de toma de decisiones adoptados por los gobiernos locales de los distintos países: i) gobierno por comité, ii) alcalde- comisionado ejecutivo, iii) comisiones- consejos de control y, iv) sistema de consejo- gestor. Mouritzen y Svava (2002), dan un paso más y retomando los esquemas que tienen lugar en los municipios a partir de los procesos de toma de decisiones establecen una nueva tipología en donde además de caracterizar el marco de interacción entre el concejo local y el líder político, prestan mayor importancia a la figura de los CEO (*chief executive officer*) o gerentes, siendo el actor con rango más alto dentro de la burocracia. Para los autores, el concejo tiene como principal función promover el *responsiveness*, actuando como vínculo entre los ciudadanos y el gobierno, al ser elegidos directamente por la ciudadanía tienen la legitimidad para implicarse efectiva e intensamente en el proceso decisorio. El líder político, es aquel que da dirección al gobierno y en algunos países coincide con la figura que representa el poder ejecutivo en el plano local¹¹⁰. Por último, los CEO, encarnan la figura de neutralidad y profesionalidad que se atribuye a la burocracia, así como los políticos deben responder a las demandas, los profesionales, deben encontrar solución a las necesidades.

Sobre la base de un estudio en catorce países, entre los que se encuentra España, Mouritzen y Svava (2002) proponen una tipología de acuerdo al tipo de relaciones que se establecen entre los tres actores antes indicados. Así, sugieren cuatro modelos ideales de composición de los gobiernos locales: i) modelo de alcalde fuerte (España, Italia, Francia); ii) modelo de comité- líder (Dinamarca, Suecia, Reino Unido); iii) modelo colectivo (Holanda y Bélgica), y; iv) modelo pleno- gerente (Irlanda, Finlandia). Cada uno de ellos refleja una dinámica particular de toma de decisiones dentro del Pleno, de relaciones

¹¹⁰ A este respecto los autores señalan que la distinción no es tan obvia, en el caso de Francia, por ejemplo, el líder político es el mismo alcalde, quien controla el gabinete, el concejo y la administración local. En el caso de los municipios en Finlandia no es claro quién es el líder político. En algunas ciudades de Estados Unidos, los alcaldes no tienen poderes ejecutivos pero los ciudadanos lo reconocen como la figura central (Mouritzen y Svava, 2002: 52).

entre éste, el Concejo y los funcionarios, y en últimas, el poder político de la figura del alcalde. El modelo de alcalde fuerte está basado en la elección del ejecutivo que es la figura central de gobierno. En el caso del comité- líder se caracteriza por un ejecutivo con poderes compartidos entre el líder político y comités permanentes. El modelo colectivo consiste en un liderazgo colectivo de un comité ejecutivo procedente del concejo. Por último, el modelo pleno- gerente opera a partir de un concejo encabezado por un alcalde no ejecutivo y un ejecutivo nombrado, el *city manager*.

Tabla 3.11. Síntesis de tipologías

| Tipo de relación | Ejes de análisis | Autor | Tipología Propuesta |
|-------------------------------------|--|---------------------------|--|
| Relación de poder vertical | Competencias niveles de gobierno Discreción legal | Page y Goldsmith (1987) | <ul style="list-style-type: none"> • Países del Norte Europa • Países del Sur Europa |
| Relación de poder horizontal | Funciones legislativas y ejecutivas | Wollmann (2004) | <ul style="list-style-type: none"> • Sistema monístico • Sistema dualístico |
| | Proceso de toma de decisiones. Combinando sistema monístico y dualístico con el modelo mayoritario y/o consociacional | Heinelt y Hlepas (2006) | <ul style="list-style-type: none"> • Asamblea De Gobierno • Parlamentarismo • Presidencialismo • Semipresidencialismo |
| | Esquema de toma de decisiones | Goldsmith y Newton (1997) | <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Por Comité • Alcalde- Comisionado • Ejecutivo Comisiones- Consejos De Control • Sistema De Consejo- Gestor |
| | Toma de decisiones y marco de interacción entre concejo local, el líder político y CEO | Mouritzen y Svara (2002) | <ul style="list-style-type: none"> • Modelo Alcalde Fuerte • Comité- Líder • Colectivo • Pleno- Gerente |

Fuente: Elaboración propia

La anterior tabla resume las principales propuestas de tipologías presentadas en función del tipo de relación que se estudia, así como los principales ejes de análisis formulados por los autores.

Considerando este marco, los autores señalan que el caso de España se adecúa al modelo de alcalde fuerte, que si bien es elegido indirectamente por el concejo de la ciudad entre sus miembros, cuenta con amplios poderes. El alcalde es el encargado de presidir el concejo, preparar el presupuesto, implementar las decisiones del concejo, supervisar el funcionamiento diario de la administración y ser el representante visible del municipio ante las demás administraciones (regional, nacional o supraestatal). Aunque el alcalde puede establecer subcomités, éstos nos cuentan con poderes ejecutivos en el proceso decisional. Si bien los concejos municipales en España operan sobre una fórmula proporcional, en la práctica el alcalde ejerce un importante control sobre el concejo, teniendo la autonomía necesaria en la toma de decisiones sin depender de la anuencia de otros actores. Así, la forma de gobierno municipal en España, que ha sido etiquetada bajo la denominación de “modelo semi-presidencial” se acerca al tipo de alcalde fuerte (Mouritzen y Svava, 2002: 57). Dado que el sistema electoral municipal en España ha consolidado a los partidos, el alcalde cuenta con una gran influencia por parte de éstos, lo que se ha traducido a que en la práctica, en su gestión promuevan los intereses de su partido.

Repasando el modelo de gobierno local en España se puede señalar que existen tres actores principales, el concejo, el alcalde y la junta de gobierno. El concejo municipal está compuesto por ediles electos y es presidido por el alcalde. Los concejales son elegidos directamente por la ciudadanía, su número depende del número de habitantes de la población. Tienen que estar avalados por un partido, a través de listas cerradas y bloqueadas, y los escaños son asignados por un esquema proporcional a través de la regla d’Hont, con una barrera del 5%. Por su parte, el alcalde, que forma parte del concejo, es elegido entre los concejales optando únicamente aquellos que fueron cabeza de lista, es decir, se trata de una elección indirecta, mediante dos supuestos: la elección del alcalde por parte de los concejales a través de mayoría absoluta, en caso de no conseguir la mayoría, será investido alcalde aquel que encabece la lista que ha conseguido el mayor número de votos. Esta fórmula buscaba evitar la posibilidad de una “democracia bloqueada” (Márquez, 2007: 271), al estilo presidencial como se vio en el caso de Bogotá. Por último, la Junta de Gobierno, gabinete ejecutivo, está compuesta por el alcalde y los concejales nombrados por él, su tamaño no puede superar el tercio del número total de concejales, sus miembros son de libre designación del alcalde. El alcalde puede delegar sus atribuciones a la junta y los concejales ejecutivos tendrán responsabilidades en las tareas de gobierno. La Ley 57/2003 contempló que en las denominadas grandes ciudades,

entre las que se encuentra Madrid, los alcaldes podrán nombrar como miembros de la junta de gobierno a personas que no ostenten la calidad de concejales, siempre que su número no sea superior a un tercio de los miembros totales, buscando reforzar el perfil ejecutivo de este órgano.

Aunque inicialmente el modelo de gobierno local en España había adoptado un perfil parlamentario, que si bien era presidido por una figura de alcalde fuerte sus competencias ejecutivas estaban más limitadas dado que el concejo debía aprobar buena parte de sus decisiones. A partir de 1999, se acogieron medidas legislativas, Ley 11/1999, para el desarrollo del gobierno local, impulsadas por el gobierno central en el marco del denominado “Pacto Local”. De esta forma se modificó significativamente la distribución de competencias de los órganos de gobierno en aras de fortalecer las funciones gestoras y ejecutivas de los alcaldes, y a fin de lograr una mayor eficacia y agilidad, paralelamente se profundizaron las facultades de control y supervisión por parte del concejo. Este cambio ha supuesto un tránsito de un sistema local de corte parlamentario, a uno presidencialista (Alba y Navarro 2003) o semipresidencialista (Márquez, 2007).

En la misma línea, la Ley 57/2003 (Medidas para la modernización del gobierno local), inspirada en la Recomendación del Consejo de Ministros del año 2001, introduce medidas regulando el régimen especial de las grandes ciudades¹¹¹, adoptando cambios en la estructura de gobierno local, dotando de mayor poder a la figura del alcalde paralelo a la disminución de funciones del Pleno Municipal lo que fortaleció aún más el modelo de alcalde fuerte.

El modelo de gobierno local en España se trata de un tipo híbrido que aunque constitucionalmente tiene un perfil colegiado- representativo, la evolución normativa y de las prácticas políticas ha llevado a que se pase un modelo semipresidencial, en donde además las funciones de control del Pleno, son relativas, toda vez que son ejercidas, en parte, por los mismos que desempeñan labores ejecutivas, dado que tanto el alcalde como la junta de gobierno está compuesta por concejales que constituyen el Pleno. Lo anterior, resta significativamente la capacidad de control y fiscalización del concejo, en detrimento del equilibrio de los *check and balances* de todo sistema de gobierno democrático. Las últimas reformas normativas han reforzado la figura del alcalde en detrimento del concejo, que considerando la regla de mayoría absoluta para la elección de

¹¹¹ En el nuevo título X de la Ley se establece “un régimen específico para los municipios con población superior a los 250.000 habitantes, las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes, los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si bien en los dos últimos casos se exige que así lo decidan las Asambleas legislativas correspondientes” (Ley 57/2003).

alcalde, ha generado, particularmente en el caso de Madrid, la conformación de gobiernos mayoritarios, con un Pleno con relativa capacidad de control e introducción de iniciativas.

En definitiva el caso de España corresponde al modelo de alcalde fuerte que aglutina gran número de competencias y funciones decisionales, a cargo labores ejecutivas y ejerciendo amplio poder sobre el Pleno¹¹². Como se verá más adelante en el caso de Madrid, la figura será fundamental en la instauración de la política de participación ciudadana.

La evolución de las prácticas políticas y los cambios normativos han señalado que la tenencia relativa al gobierno local en España ha sido erigir un liderazgo político, en figura del alcalde, con amplias competencias a fin de lograr una gestión más eficiente y efectiva, dejando de lado la preferencia hacia la representación encarnada por el concejo o pleno municipal, como ya lo señalara Morlino en referencia a las democracias meridionales de Europa. Es decir, la preeminencia del ejecutivo y la pauta mayoritaria que se ha observado en los niveles de gobierno nacional y autonómico, también se ha reproducido a escala municipal. A este respecto Colino y Del Pino (2011:376) subrayan que en los gobiernos locales en España, si bien existen importantes diferencias entre las grandes ciudades y los municipios pequeños, en general presentan una tendencia hacia la concentración mayoritaria del poder ejecutivo en uno de los partidos de gobierno local, como es el caso de Madrid.

Considerando las amplias competencias de los alcaldes en materia ejecutiva y de gestión, es de entender que buena parte de las iniciativas en materia de políticas públicas vendrán por el ejecutivo, en particular por el alcalde. En este marco, políticas como la participación ciudadana, que suponen una “cesión” de poder del gobierno a favor de la ciudadanía, dependerán significativamente de la voluntad política del alcalde, o ejecutivo local, que como en el caso de Madrid, al tener la mayoría en el concejo, sumado a sus extensas facultades, es poco probable que sea resultado de una presión de las fuerzas políticas de la oposición. Tal decisión de implantar espacios de participación de la ciudadanía puede estar mediada por el rédito político que ello conlleva o por la obligatoriedad de hacerlo, obedeciendo a normativas de escala nacional o supranacional, como la Unión Europea. Como se verá en el capítulo referente a la evolución de la política de participación en las dos ciudades objeto de estudio, en el caso de Madrid, los

¹¹² En un estudio sobre los concejales en España, Navarro y Criado (2011) señalan que en efecto, los datos arrojados confirman que a juicio de los ediles en los municipios españoles prevalece un esquema de gobierno con una figura de “alcalde fuerte”. Así, el 95% de los concejales afirmó que el alcalde su municipio “tiene una alta o muy alta influencia en las actividades del gobierno local, independientemente de los procedimientos formales” corroborado por la pregunta sobre cuáles son los actores con capacidad de influir en las decisiones tomadas por el Pleno, “el alcalde es el actor más señalado, con el 95,4%” (2011:27).

puntos anteriores explican en buena parte por qué se decidió poner en marcha y profundizar prácticas de participación ciudadana.

3.3.3. Sistema de gobierno y participación ciudadana local

Como se ha desarrollado en el apartado anterior una de las principales diferencias entre las dos ciudades de estudio es el tipo de sistema de gobierno en el que se enmarcan, Bogotá funciona bajo las normas del presidencialismo y Madrid opera con las reglas del parlamentarismo. Si bien esta diferencia podría ser significativa en el gobierno de la ciudad a favor del presidencialismo, en particular respecto al poder del alcalde para gobernar y efectuar iniciativas políticas, se ha demostrado que es menor a lo esperado en particular por dos cuestiones: la tendencia hacia el mayoritarismo en el gobierno de Madrid a lo que se suma el fortalecimiento de la figura del alcalde por disposiciones normativas, y el constante *deadlock* en el gobierno de Bogotá por el choque de lógicas políticas entre el alcalde y el concejo, lo que ha limitado la iniciativa del alcalde. Esto sin duda ha tenido efectos en el desarrollo de la política de participación en las dos ciudades.

Tabla 3.12. Comparación sistema de gobierno Bogotá- Madrid

| Bogotá | Madrid |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de gobierno presidencialista • Tres elecciones simultáneas: alcaldía mayor, concejo de la ciudad y Juntas Administradoras Locales (JAL). Período de cuatro años • Alcalde mayor no posibilidad de reelección • Concejo y JAL posibilidad de reelección • Amplias competencias del alcalde mayor • Funciones del concejo: legislativas, control y vigilancia gestión ejecutivo • Permanente deadlock entre concejo y alcalde mayor • Alta posibilidad de conflicto entre concejo y alcalde | <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de gobierno parlamentario • Perfil mayoritario del sistema de gobierno • Una sola elección, la del Pleno. Período de cuatro años • Posibilidad de reelección como mecanismo de <i>accountability</i> • Elección indirecta del alcalde por el pleno, aunque se elige cabeza de lista • Modelo alcalde fuerte (Mouritzen-Svara, 2002) • En la práctica sistema semipresidencialista (Márquez, 2007) • Amplias competencias del ejecutivo • Baja posibilidad de conflicto dado que se trata de un modelo mayoritario con partido predominante |

Fuente: Elaboración propia

En el capítulo I se expuso que una de las teorías que fundamentan las hipótesis de esta investigación es el neoinstitucionalismo. En efecto, este enfoque puede contribuir a la comprensión de la participación ciudadana desde, al menos, dos dimensiones, uno, el efecto de las reglas formales en el desarrollo de la política participativa, y dos, la influencia de las prácticas informales en estas mismas. Así, siguiendo a Lowndes, el neoinstitucionalismo, tiene que ver tanto con las normas formales y las estructuras como con las convenciones informales, destacando cómo las instituciones representan valores y relaciones de poder (2001). En este apartado tal enfoque será de gran utilidad para analizar cómo dos sistemas de gobierno en principio distintos, han tenido desarrollos similares.

Las reglas de juego y el diseño de las instituciones políticas determinan el desarrollo de la democracia política (Olsen y March, 1984), sin embargo con el neoinstitucionalismo se pasa de un énfasis en las organizaciones a uno en las reglas de juego (Lowndes, 2001). Las reglas, proveen información sobre el probable comportamiento futuro de los actores así como de las sanciones en caso de incumplimiento, sin embargo el comportamiento no es neutral ni predecible por el contrario supone un alto grado de intencionalidad de los actores que buscan beneficiarse de las relaciones de poder (Knight, 1992). En línea con Lowndes (2001) el neoinstitucionalismo centra su atención en algunos componentes institucionales de la vida política, como el sistema electoral, la forma de toma de decisiones dentro de los gobiernos, los acuerdos para definir los presupuestos o la adopción de políticas, las relaciones intergubernamentales, entre otros. De igual forma las instituciones materializan relaciones de poder, favoreciendo ciertos cursos de acción sobre otros, incluyendo algunos actores y excluyendo a otros (Lowndes, 2001:1960). Por último, siguiendo a Goodin (1996) las instituciones cambian a lo largo del tiempo como resultado de tres procesos: por evolución, por accidente o por una intervención intencional. Para Nohlen (2007) el proceso de cambio derivado de reformas institucionales está siempre en riesgo toda vez que se produce en un contexto social ajeno a los valores que se quieren introducir, es decir aún prevalecen reglas informales que mantienen las prácticas anteriores, lo que se conoce como el *path dependence*.

En Colombia en 1986 y 1991 se dieron dos cambios normativos importantes. En el primer caso, se instituyeron algunas reformas tendientes a sentar las bases de la descentralización municipal y además de algunas competencias transferidas a las entidades locales, se adoptó una medida innovadora para fortalecer la democracia local que se había visto deteriorada por las reglas de juego instauradas por el Frente Nacional: la elección popular de alcaldes. Con la Constitución de 1991 además de profundizar el proceso de descentralización municipal se apuesta por la participación ciudadana directa

en los procesos de gobierno como vía para incluir a una ciudadanía cada vez más apática y con alto grado desconfianza respecto al sistema político (Leal, 1989).

En Bogotá el mandato constitucional se tradujo en la instauración de las Juntas Administradoras Locales (JAL), órgano colegiado de elección directa en los distritos, en la adopción de procesos de planeación participativa y la consolidación de los poderes del alcalde mayor en detrimento del concejo. Así pues, la reforma institucional llevada a cabo en Colombia fue resultado tanto de una incompatibilidad de los valores con aquellos del entorno, en el sentido de Offe (1996), en la medida en que el grado de legitimidad del sistema político era cada vez menor, pero mucho más con la intención de sentar las bases para promover nuevos valores a largo plazo, en clave de Goodin (1996), a fin de hacer frente a la crisis institucional y del régimen político que estaba teniendo lugar a finales de la década del ochenta. En ese orden, con las reformas de 1986, pero en especial con la Constitución de 1991 se buscaba promover transformaciones en el sistema político en su conjunto, permitiendo la entrada de nuevos actores políticos, fortaleciendo la eficacia gubernamental a través de las competencias de los municipios, así como dar garantías para que los ciudadanos pudieran involucrarse en el proceso político, entre otros. No obstante, estas reformas institucionales se enmarcaban en un entorno de reglas informales en donde los valores y comportamientos llevaban décadas siendo poco democráticos, con lo cual los resultados han sido relativos, en particular en materia de participación ciudadana como se irá viendo a lo largo de esta investigación.

Teniendo en cuenta lo anterior, la política de participación ciudadana en Colombia fue resultado de una iniciativa *top-down* instaurada por el gobierno central, que establecía unas directrices de reglas de juego para los actores políticos y sociales de los municipios, sin embargo como lo señalara Ostrom (1999) las instituciones no determinan el comportamiento de los actores sólo señalan un marco en el cual los actores definen un curso de acción. El cambio es difícil de lograr, siguiendo a Lowndes, ya que implica un reaprendizaje de valores e identidades en los actores que entrañan patrones existentes de poder y desventaja, asimismo, las prácticas informales son especialmente difíciles de modificar y suelen persistir aún después de que se adelantan reformas en las instituciones formales (2004:561).

La elección popular de alcaldes supuso introducir en el escenario político local a un nuevo actor con una amplia legitimidad derivada de las urnas, que a su vez tenía que gestionar amplias competencias que habían sido transferidas a la ciudad. El reto de los alcaldes de la ciudad era restablecer la legitimidad política, y en términos de Lipset (1996), ello sólo era posible a través de una eficacia prolongada haciendo frente a los problemas que aquejaban a Bogotá a inicios de la década del noventa. De igual manera, el alcalde

tenía que implementar el mandato de participación ciudadana establecido por la Constitución y proponer las reglas de juego a este respecto.

Los tres primeros alcaldes de Bogotá pertenecían, como era de esperarse por la tradicional predominancia en la ciudad, a los partidos liberal y conservador, sin embargo después de la Constitución de 1991 y con el creciente desprestigio de estos partidos así como los grandes problemas que estaban teniendo lugar en la ciudad, en 1995 sale elegido un *outsider* crítico con los partidos y con una nueva lógica de hacer política, desde ese entonces el alcalde no ha contando con mayorías en el concejo, a excepción del período 2007-2011. El mayor protagonismo que da la ciudadanía a la figura del alcalde en el momento de la elección de mandatarios así como la responsabilidad de la gestión, ha hecho que los alcaldes desde 1992 hayan puesto más énfasis a la eficacia gubernamental, en términos de solucionar los problemas que aquejan a la ciudad y solucionar demandas. Como se expuso, desde 1995 hasta 2007 la ciudad experimentó una transformación importante y aunque no fue resultado de un proyecto de ciudad derivado de un contenido programático de partidos que garantizara cierta continuidad, sino más de la responsabilidad de los mandatarios y de su interés en hacer cambios profundos en la ciudad, lo cierto es que la figura del alcalde ha tenido cada vez una mayor visibilidad en la ciudadanía, lo que ha conducido a que ésta cada vez esté más interesada en la gestión del alcalde y se espera que continúe en la senda de transformación positiva de la ciudad (Pizano, 2003). Dicha visibilidad ha venido acompañada de la exigencia de mayor responsabilidad. De igual forma, dado que se trata de un sistema presidencialista con amplios poderes atribuidos al alcalde y sin un sistema de partidos institucionalizado, la responsabilidad de la gestión recae casi completamente en la figura del alcalde, profundizando el personalismo, no en un partido, con lo cual en caso de que éste quiera continuar en la carrera política debe llevar adelante una buena gestión. En términos de Downs (1973) la lógica del gobernante, en el caso de Bogotá no de un partido, es hacerse reelegir haciendo uso para ello del aparato de gobierno y de los bienes municipales que tenga a su alcance¹¹³.

En este marco la participación ciudadana, especialmente en los gobiernos de Castro, Mockus I y Peñalosa, era visto como un tema que debía ser incorporado en la agenda más por un mandato normativo que porque fuera una cuestión central o de interés en su programa. En el caso del gobierno de Castro éste estaba interesado en la reglamentación de los artículos 322 a 324 de la Constitución, del régimen especial para Bogotá, que se

¹¹³ Si bien la reelección en el siguiente período de gobierno está prohibida en Colombia en el caso de los alcaldes y gobernadores, la alcaldía de la ciudad al tener gran visibilidad ha resultado ser un cargo de “promoción” política para aspirar a otros cargos, como es el caso de la presidencia de la república. Tres exalcaldes (Mockus, Peñalosa y Garzón) crearon un partido político en 2010, el Partido Verde, que sirvió como plataforma para hacer campaña y aspirar a la presidencia.

materializó en el Decreto 1421 de 1993, sentando las bases de lo sería la descentralización política y administrativa. El siguiente alcalde, Antanas Mockus, centró su gobierno en el fortalecimiento de la cultura ciudadana, ésta entendida como el cumplimiento de las normas y en la transparencia en la gestión, teniendo su administración un marcado perfil tecnocrático. Por su parte Peñalosa se orientó a la mejora de la infraestructura de la ciudad. En los tres casos la eficacia en el desempeño gubernamental era la vía para ganar legitimidad de cara a la ciudadanía. Las siguientes administraciones, Mockus II y Luis Garzón, teniendo como referente los logros obtenidos por los gobiernos anteriores estaban bajo el compromiso de continuar con la eficacia y el buen gobierno. Cada uno puso énfasis en temas diferentes en congruencia con su perfil, cultura ciudadana y transparencia del primero y políticas sociales el segundo.

El cumplir con el programa de gobierno, eficacia, en el marco de un sistema de partidos desinstitucionalizado en el que no existe una ideología articuladora, ni unidad interna que facilite el logro de consensos, bajo un sistema de gobierno de tipo presidencial, va a conllevar a dos escenarios: uno que se intente pactar con los miembros del concejo para sacar adelante las iniciativas más importantes, y dos, que se haga uso de los poderes atribuidos al ejecutivo negociando lo mínimo con el concejo aún a costa de no poder llevar adelante todas las iniciativas. Como se evidenció estos dos casos se dieron en la ciudad. En los gobiernos de Mockus fue manifiesto el *deadlock* en materias como el presupuesto y el plan de desarrollo, de acuerdo con Lowndes y Leach (2004:567) la resistencia del concejo a aprobar la propuesta de presupuesto presentada por el alcalde es la más importante expresión de conflicto. En efecto, si bien sólo en los gobiernos de Mockus se aprobaron los planes de desarrollo vía decreto y no por acuerdo del concejo, desde 1995 las relaciones del concejo con el alcalde han sido tensas y este conflicto se ha moderado cuando el alcalde ha decidido negociar prebendas con los concejales continuando la lógica clientelista de este órgano (García, 2002; Silva, 2009).

Este contexto pareciera ser poco favorable para que el alcalde presente a consideración del concejo una política de participación ciudadana que pueda suponer mayor transparencia en los procesos de gobierno, a mi juicio ni a los alcaldes ni a los concejales puede interesar mucho llevar adelante una política de participación con claro compromiso del gobierno. Para los alcaldes supondría empoderar actores sociales con quien tener que negociar temas de su agenda, cuando en primer lugar esa demanda no existe por parte de la ciudadanía, dada la ausencia de una sociedad lo suficientemente articulada y movilizadora para presionar la introducción de este tema en la agenda, y en segundo, debido a la presión de eficacia en su gestión. A este respecto según un entrevistado en una entrevista que realizó al alcalde Enrique Peñalosa éste afirmó “*Le preguntamos (al entonces alcalde Peñalosa) si a él le interesaban los ejercicios de*

concertación con la ciudadanía y nos dijo que esta ciudad lo que necesita es autoridad". Ante la pregunta de Navarro (2001) de por qué las autoridades elegidas deciden ofrecer oportunidades de participación no electoral que suponen la redistribución de una parte del poder conseguido en las urnas, la respuesta en el caso de Bogotá es clara, porque existe una normativa constitucional que les obliga a ello, por tanto si no tienen incentivos como el dar mayor legitimidad a su gobierno a través de procesos participativos, lo que se hará es abrir espacios de participación pero sin un mayor alcance en la agenda de la ciudad.

En efecto a la pregunta de por qué se incluye el tema de la participación en la agenda política de la ciudad, la respuesta casi unánime es que fue por mandato constitucional, lo que llevó a que cada mandatario imprimiera cierta direccionalidad de acuerdo a su perfil ideológico y sus intereses, según un entrevistado *"En el gobierno de Mockus I no tenían mucha idea del tema pero lo tuvieron que desarrollar por mandato legal, a Peñalosa no le interesaba; en Mockus II se fue dando cuenta de la importancia de la concertación con la ciudadanía pero casi al final de su mandato; y los últimos gobiernos del Polo tampoco le apostaron mucho el tema eran más fuertes las objeciones de secretarías como la de hacienda"*. Sin embargo en todos los casos los alcaldes cumplieron la ley y crearon el andamiaje formal necesario. Goldfrank en un estudio comparado de participación ciudadana en Latinoamérica encontró que aquellos países que procuran fomentar la participación a través de una legislación nacional se da como resultado una tendencia instituciones demasiado formales que privilegian organizaciones políticas y sociales ya existentes (2006:20). En ese sentido un entrevistado señalaba: *"Lo que ha incidido realmente es el marco legal, porque todas las entidades del gobierno de la ciudad están obligadas a incorporar a la ciudadanía de alguna u otra manera en los procesos de política. Eso tiene su lado bueno y malo. Debido a que es una obligación las entidades lo tienen que hacer y tienen que disponer tanto recursos como funcionarios para llevarlo a cabo. En general lo hacen muy mal, pero como necesitan interlocutores, esa obligación legal hace que las entidades induzcan la formación de asociaciones ciudadanas en torno al tema"*.

Por otra parte, pareciera que el concejo de la ciudad tampoco tiene mayores incentivos en promover la participación. Como se ha destacado el concejo ha sido señalado en numerosas ocasiones como un órgano de reproducción de lógicas clientelares en el cual los concejales negocian favores políticos a cambio de votos, sus redes están compuestas en su mayoría por líderes de barrio, con lo cual abrir un espacio de participación en donde se puedan negociar ciertas actuaciones en los distritos que se escapen a su control supondrá pérdida de votos y socavamiento de las redes clientelares.

Así una participación transparente, plural y deliberativa entraña un grande riesgo para el clientelismo.

Como consecuencia, el cambio que pretendía efectuarse en la democracia local a partir de la normativa lo que ha llevado es a la existencia de espacios formalmente constituidos, con procedimientos que se cumplen para no violar la norma pero que no suponen un real empoderamiento de la ciudadanía. En clave de Lowndes y Leach (2004) el cambio institucional que conlleva a un reaprendizaje de valores y transformación de los patrones de poder existentes es difícil de lograr sólo a partir de la instauración de normas formales.

En relación a la cuestión participativa en Brasil, Abers (1997) afirma que la transición democrática en este país no supuso la eliminación de los tradicionales vicios del proceso político, como el clientelismo, de hecho el patronazgo político se incrementó en el contexto de la competición electoral donde las elites tradicionales renovaron su acceso a recursos del Estado que habían estado restringidos en el período militar. De igual forma, para esta autora algunos proyectos participativos¹¹⁴ en este país han tenido resultados mixtos ya que a menudo las autoridades se niegan a dar una genuina injerencia en el proceso decisonal a los ciudadanos y cuando lo hacen, en ocasiones las comunidades carecen de una organización suficiente para tomar ventaja de esa oportunidad. Así, para Abers, dichos espacios participativos son fácilmente manipulables por las autoridades de gobierno y por políticos corruptos que se apropian de la toma de decisiones descentralizada en su propio beneficio (1997: 6-8).

De igual forma en el caso de Bogotá la adopción de políticas participativas por mandato constitucional ha parecido tener poco efecto en la redistribución de poder y el empoderamiento de la ciudadanía. De hecho, prácticas como el clientelismo parecen haber permeado los nuevos espacios de participación (Velásquez y González, 2006).

El constante enfrentamiento entre el concejo y el alcalde de la ciudad también puede ser un elemento que ha desincentivado a que el ejecutivo de la ciudad decidiera fortalecer los espacios participativos, primero por la dificultad de formar mayorías ante temas de gran calado en la ciudad y segundo, por la preeminencia de la eficacia en la gestión de gobierno. Así, aunque en un sistema presidencial pareciera que existe mayor facilidad para que el ejecutivo lleve adelante iniciativas políticas, esto será más difícil en el

¹¹⁴ Se refiere a los consejos ciudadanos o foros de ONG's que son promovidos por organismos multilaterales como el Banco Mundial que incluyen el componente participativo como obligatorio en sus proyectos. El gobierno federal centró su política social en el programa *Comunidade Solidária* que promueve la conformación de consejos para hacer seguimiento a la distribución de los recursos federales girados a las ciudades (Abers, 1997:6).

marco de un sistema de partidos desinstitucionalizado en el cual lograr mayorías en el órgano legislativo es proceso arduo, mucho más si se trata de partidos que actúan como microempresas electorales, como en el caso de Bogotá.

En el caso de Madrid, el sistema de gobierno pudo haber influido en el desarrollo de la política participativa en dos sentidos. En primer lugar, al ser un sistema parlamentario con tendencia mayoritaria, en particular desde 1992 con la llegada del PP el tema participativo depende en gran medida de la iniciativa que tenga a este respecto el partido que está en el poder, y menos de la presión que puedan hacer los partidos de oposición. A este respecto, Lowndes, Pratchett y Stocker (2006:555) subrayaban que períodos de larga estabilidad política tienden a cimentar a las elites políticas en el gobierno de la ciudad, como es el caso del PP desde 1992 hasta la actualidad, cuestión que reduce las oportunidades de participación de la comunidad, debido a que los partidos y sus líderes sienten seguridad de su posición electoral y hay menor incentivo para que deseen consultar y abrir el proceso decisional a la comunidad. Esto fue mucho más evidente en el período de gobierno de Álvarez del Manzano en el cual se restringen algunas medidas que contemplaba las normas de participación anteriores, como el acceso a los locales del Ayuntamiento por parte de las asociaciones, la disolución de los consejos de los centros culturales en los distritos y se endurece el acceso a las subvenciones. De hecho el reglamento participativo más innovador de Madrid fue precisamente el del año 1988 en el cual el PSOE pierde la mayoría y hay una mayor competencia partidaria, en este contexto, Lowndes, Pratchett y Stocker (2006) afirman cuando la competencia entre partidos es más fuerte hay una mayor tendencia en que se establezca un dialogo con la ciudadanía a fin de que el partido en el gobierno gane apoyo social y mayor legitimidad.

Igualmente Lowndes, Pratchett y Stocker dan claves para entender por qué el gobierno de Gallardón decide apostar por un reglamento participativo más innovador y acercarse a las asociaciones, en particular las de vecinos a las que se había dado papel secundario en el gobierno de Álvarez del Manzano y con el cual éstas habían tenido una relación conflictiva. Estos autores aducen que aún cuando un partido ha retenido el control del gobierno por un largo período de tiempo, la competición interna y los cambios de liderazgo dentro del partido pueden estar asociados con el interés hacia la participación ciudadana (2006:555-556). De la misma forma, como lo subraya Sweeting (2012:244) el sistema de gobierno municipal en España está fuertemente concentrado en la figura del alcalde quien dirige el *decisión-making*, de esta manera una política como la de participación ciudadana dependerá más del liderazgo y directriz que establezca el alcalde al respecto que de un debate al interior del partido sobre esta cuestión. En efecto, como se verá en el capítulo V, el gobierno de Gallardón en la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) ya mostraba cierta distancia con el de Álvarez del Manzano en el

Ayuntamiento de la ciudad, al pertenecer a dos líneas políticas diferentes al interior del partido, cuestión que se exacerbó con su llegada al Ayuntamiento y la presidencia de Esperanza Aguirre en la CAM. El Plan 18.000 uno de los planes más ambiciosos en materia de participación en el país se llevó a cabo entre la CAM, en el período de Gallardón, y las asociaciones de vecinos de tres distritos de Madrid siendo el antecedente de los Planes Especiales de Inversión. Si bien toda la inversión se centró en tres distritos de Madrid, el proceso estuvo liderado por la CAM mientras que el Ayuntamiento de Álvarez del Manzano tuvo un papel secundario. Esto puede tomarse como una estrategia de Gallardón para acercarse al movimiento asociativo de la ciudad, especialmente a las asociaciones de vecinos y la FRAVM, con las cuales Álvarez del Manzano había tenido una relación tensa. Tal acercamiento con las asociaciones fue capitalizado por Gallardón en las elecciones como alcalde de la ciudad.

Así en el caso de Madrid en un contexto de parlamentarismo mayoritario la introducción del tema en la agenda depende más del liderazgo y la voluntad política que de la posibilidad de que actores sociales o la oposición presionen para insertar esta cuestión, o incluso que de un debate al interior del partido de gobierno. Por tanto, contrario a lo que se podría suponer, en un sistema parlamentario con tendencia mayoritaria en el cual se atribuyen amplias competencias al ejecutivo, como en el caso de Madrid en un donde prevalece un modelo de alcalde fuerte, el líder ejecutivo tiene mayor capacidad de iniciativa y de llevar adelante propuestas que en el caso del modelo presidencial de Bogotá, en donde si bien el alcalde cuenta con importantes competencias al tener más dificultad de encontrar respaldo y generar consensos en el concejo, su capacidad de iniciativa y del controlar el proceso político es menor, de ahí que pueda tener menos incentivos de empoderar a la ciudadanía.

3.4. Descentralización

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, 1956; Oates, W.E., 1996; Musgrave, R., 198), estos planteamientos han sido recogidos por gobiernos tanto en América como en Europa, en particular desde finales de la década del ochenta. A partir de tal década distintos gobiernos pusieron en marcha reformas orientadas hacia la descentralización y la profundización de la democracia local. Goetz y Gaventa (2001) observando los mecanismos utilizados en diferentes países del mundo para profundizar la participación ciudadana encuentran que hay varios enfoques dentro de un mismo *continuum* que van desde fortalecer las vías de expresión de preferencias de los

ciudadanos, diferentes al voto, hasta los dispositivos de receptividad de los gobiernos, *responsiveness*, a la voz de los ciudadanos, por el otro. 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 democrática¹¹⁵. En el caso de Latinoamérica los autores advierten que en la década del ochenta, en la que tuvo lugar procesos de transición democrática en muchos países de la región, 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. En la Unión Europea, la Carta Europea de Autonomía Local (1985) se suscribe bajo los ejes de eficacia y democracia reconociendo los principios de subsidiariedad y proximidad, en donde la descentralización de competencias y la intervención del ciudadano en los asuntos públicos son los pilares de dicha carta.

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 (1973:41), quienes subrayaban la relación estrecha entre la participación ciudadana y el sentido de eficacia, así, dentro de los incentivos a participar en política están que desde el punto de vista de los ciudadanos, sus acciones generarán una significativa diferencia en el resultado, es decir que su participación ha sido efectiva. Bajo esta lógica los autores aducen que es plausible suponer que el grado de satisfacción que el ciudadano recibe de su participación en asuntos políticos puede estar relacionado en alguna medida con el tamaño de su comunidad. De esta forma en una comunidad más pequeña donde las acciones son más visibles y donde la participación puede verse menos como algo privado y más como un aspecto social, las autoridades son más accesibles a los ciudadanos lo que puede conducir a una mayor *responsiveness* y por ende, aumentará el sentido de eficacia de la participación (1973:41-43).

Van Assche (2004) extrapola estas afirmaciones a las ciudades abordando 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 esto sugiere que la descentralización y la democracia deliberativa son alternativas

¹¹⁵ 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”. La descentralización democrática refiere a la capacidad de elegir democráticamente las autoridades y que estas 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).

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, señala que la descentralización favorecería accesibilidad a las autoridades locales, quienes además serían más responsables de sus acciones, así como se podría mejorar la *responsiveness*. Bogumil y Holtkamp (2000) dentro de las estrategias para lograr un “municipio ciudadano” apuntan que uno de los ejes es la desconcentración o descentralización de responsabilidades en los barrios o distritos, lo que podría incentivar la propensión 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.

Oliver (2000) en esta misma línea, en un estudio sobre el tamaño de la ciudad y la participación cívica en Estados Unidos identifica al tamaño de las ciudades como un potente predictor de la intervención tanto en asuntos políticos como en asociaciones y en movimientos sociales. De tal suerte que quienes viven en lugares más pequeños muestran mayor actividad en vínculos comunitarios y políticos.

Esta premisa, que se ha convertido casi en axiomática entre participación en asuntos comunitarios y 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.

Por lo expuesto anteriormente y partiendo de que la descentralización puede ser una variable que facilite la intervención de los ciudadanos en los procesos de gobierno, en particular cuando los mecanismos de participación ciudadana local operan en la misma escala de gobierno en donde sus decisiones tendrán efecto, en este apartado se revisará brevemente el tipo de distribución territorial del poder al interior de cada ciudad estudiada. En este sentido se observará si la descentralización o centralización tienen efecto en los mecanismos participativos.

3.4.1. Descentralización en Bogotá

3.4.1.1. Modelo de organización territorial del poder político- administrativo en Colombia

Desde la aprobación de la Constitución de 1886 Colombia se convirtió en una república unitaria de fuerte carácter centralista. Si bien durante su vigencia se realizaron varias reformas constitucionales que fueron modulando este esquema, no fue sino hasta 1986 y posteriormente con la Constitución de 1991, que se establece un modelo de corte descentralizador, brindando especialmente a los municipios amplias competencias.

El progresivo desmonte de regímenes autoritarios en los años sesenta y setenta en América Latina así como la crisis de la deuda de la década del ochenta¹¹⁶, obligaron a la mayor parte de los Estados de la región tanto a introducir reformas de ajuste económico¹¹⁷ como a una reformulación del modelo de democracia. En efecto, dentro de los procesos de cambio institucional que se desarrollaron en la región en este período, la descentralización fue concebida como un esquema que promueve la asignación eficiente de recursos públicos, contribuyendo a su vez a una mayor democratización y participación ciudadana. Bajo esta concepción la descentralización se despliega en tres dimensiones: i) económica, mejor asignación de gasto, ii) política, mayor participación y rendición de cuentas de la gestión de gobierno, y, iii) administrativa, eficacia en la prestación de servicios públicos. Es por ello que buena parte de los países latinoamericanos, en la década del ochenta y noventa, efectuaron reformas constitucionales orientadas a incluir el paradigma descentralizador en sus marcos legislativos.

Como lo señalaran Willis, Garman y Haggard (1999), entre los años setenta y noventa buena parte de los países de la región 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 o departamentales promoviendo la descentralización política. En función de criterios como la elección de mandatarios locales y el poder de veto del gobierno nacional frente a la gestión de éstos, estos autores realizan una tipología en la que clasifican a los países latinoamericanos según la intensidad

¹¹⁶ Desde 1950 prevaleció en América Latina un esquema de planificación central que constituía el vértice del modelo de desarrollo denominado Industrialización por Sustitución Importaciones, en los años ochenta este sistema colapsa.

¹¹⁷ La descentralización estuvo igualmente inserta en los principios del Consenso de Washington y organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo promovieron su implantación en la región, véase Burki y Perry (1998); Burki, Perry y Dillinger (1999); Banco Interamericano de Desarrollo (2002).

de la descentralización política. Colombia es ubicada en el rango correspondiente a “alta descentralización política” toda vez que tanto los mandatarios locales como regionales son elegidos por votación popular y el gobierno central no tiene poder de bloqueo ante la actuación de los ejecutivos subnacionales (1999:11).

El proceso de descentralización en Colombia ha tenido varios momentos (Restrepo, 1994), y cada uno se ha caracterizado por un énfasis hacia elementos distintos. La primera etapa se ubica en la década del setenta, en la cual el eje central de la reforma es el fiscal, se alude a temas como la disminución del gasto público mediante el uso eficiente de los recursos y al fortalecimiento de los ingresos municipales¹¹⁸. Un segundo momento se puede denominar como municipalista, se sitúa en la década del ochenta, donde gran parte de la normatividad está dirigida a fortalecer a los municipios como actores centrales de la reforma¹¹⁹. A través de diferentes leyes se busca aumentar los ingresos municipales para que puedan asumir cabalmente las nuevas competencias¹²⁰ de tal manera que los municipios se convierten en el espacio donde se ejecuta gran parte del gasto social. 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. La descentralización, de importante corte municipalista, ha adoptado facetas políticas, fiscales y administrativas, para ello el nivel departamental, intermedio, ha desempeñado un papel de articulación entre la nación y los municipios.

La necesidad de legitimar el régimen político así como fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio, de cara a hacer frente a los graves problemas de orden

¹¹⁸ 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. La ley 33 de 1968 determinó la “cesión a los municipios”, se trata de un porcentaje asignado a los entes locales del impuesto sobre las ventas.

¹¹⁹ En 1986 se efectuaron las reformas, hasta ese momento, más innovadoras y sustanciales del proceso de descentralización. 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).

¹²⁰ La ley 11/86 dotó a los municipios de una estructura administrativa en correspondencia con sus nuevas funciones. Igualmente se establecieron nuevas competencias, como: la prestación de servicios municipales, la promoción del desarrollo territorial y el establecimiento de espacios para la participación ciudadana. Entre los servicios que desde ese momento debían prestar los municipios se encuentran: agua potable y saneamiento básico, desarrollo urbano, asesoría agropecuaria, tránsito y transportes, obras públicas, salud y educación. Estos dos últimos con concurrencia del Estado central y los departamentos.

público que sufría el país en ese entonces, y la necesidad de lograr mayor eficiencia en la ejecución del gasto público fueron algunos de los factores que impulsaron la reforma¹²¹.

3.4.1.2. Esquema de descentralización en Bogotá

Las reformas de descentralización llevadas a cabo en el país tuvieron una dinámica particular en Bogotá, principalmente por su calidad de ciudad capital. En el año 1954 el Decreto 3640 estipuló un primer proceso de desconcentración al interior de la ciudad al disponer la división administrativa del territorio en zonas, cada una con un alcalde menor quien tendría como función ser el representante del alcalde mayor en el respectivo territorio, es decir, su actuación estaba completamente subordinada a las orientaciones del alcalde mayor de la ciudad, quien a su vez era designado por el Presidente de la República.

En el marco de la reforma descentralizadora 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 –JAL- (cuerpos colegiados de orden submunicipal que podrían ser instaurados si el concejo del municipio correspondiente así lo aprobaba). No obstante debido a dificultades jurídicas finalmente no fue posible aprobar su funcionamiento¹²². Según Escallón y Sudarsky, además de esta cuestión jurídica, el poco interés de las fuerzas jurídicas de la ciudad y el desacuerdo entre éstas detuvo el tema de la descentralización en la ciudad (2001: 131).

De esta manera va a ser la Constitución de 1991 la que dio un viraje al carácter centralista de la ciudad. La Constitución atribuyó un régimen especial en su calidad de Distrito Capital. Antes de la reglamentación de las disposiciones constitucionales se promulgó la Ley 1 de 1992 que determinó el funcionamiento, la naturaleza y el procedimiento de las JAL a nivel nacional así como de los alcaldes locales y los presupuestos de los distritos –llamados en Bogotá localidades-. Esta Ley atribuyó a los alcaldes locales un período fijo en su cargo para mantener cierta independencia respecto al alcalde mayor, una vez fueran nombrados por éste, no obstante posteriormente se modificó esta disposición. 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 de la ciudad.

¹²¹ Uno de los aspectos más debatidos en Colombia en relación a las reformas de descentralización es su real capacidad para democratizar el espacio local, sobre esta cuestión hay numerosa literatura, véase Gaitán (1992), Restrepo y Ochoa (1997), García (2000) y Garay (2010)

¹²² El Consejo de Estado señaló que dado la condición de Distrito Especial de Bogotá, la Ley 11/86 por la cual se creaban las JAL no aplicaba para la ciudad.

La organización político- administrativa del gobierno de la ciudad se estructura alrededor de tres niveles: el central, el descentralizado y el local. 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 otros¹²³. Finalmente las localidades en las que existen las JAL y alcaldes locales. El Concejo de la ciudad es la suprema autoridad y máximo órgano de gobierno. Se estableció, igualmente, la división del territorio en Localidades. Actualmente Bogotá cuenta con 20 localidades, diecinueve urbanas y una rural. Los funcionarios de las alcaldías locales dependen de la Secretaría de Gobierno.

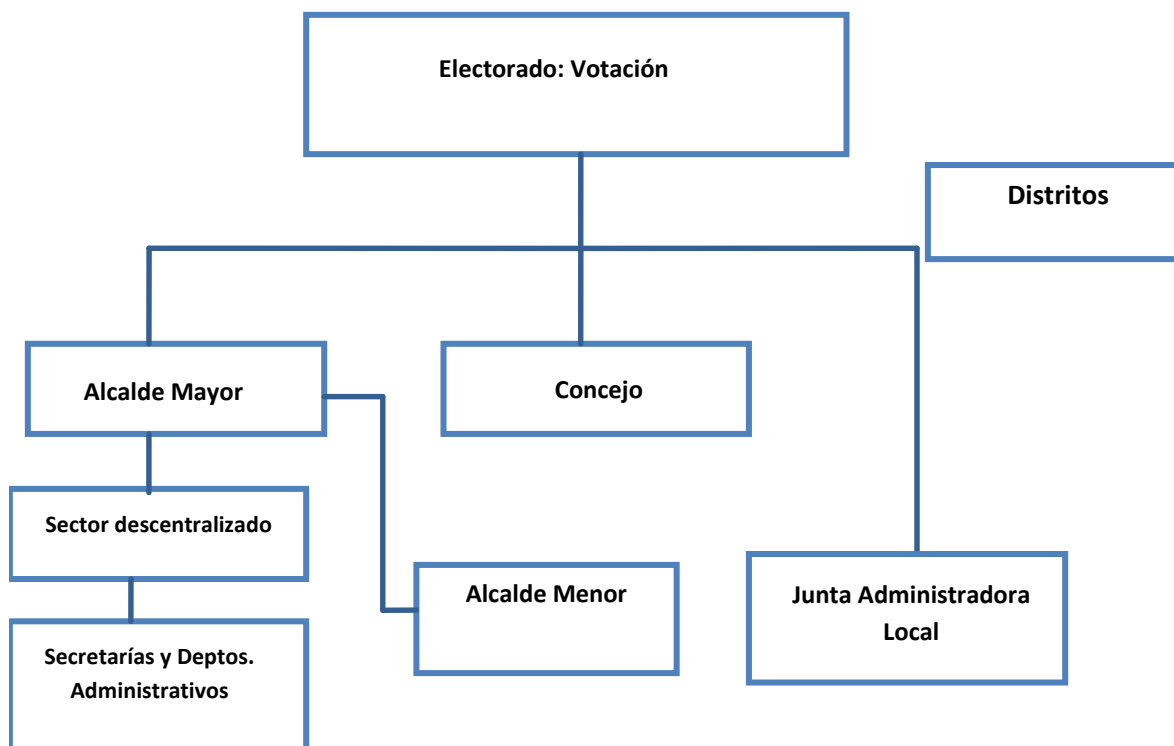
Como se señaló en el apartado anterior, el alcalde mayor cuenta con amplias competencias, derivadas del sistema presidencialista en el que se enmarca, que han sido profundizadas en la ciudad al delimitar las funciones del legislativo, otorgando al ejecutivo completas facultades en materia de planificación, destinación de gasto, nombramiento de cargos públicos tanto en el sector central como en el descentralizado y en el local.

En relación al nivel local, las autoridades de las localidades serán el alcalde local y la JAL. El gobierno estará en cabeza del alcalde local, nombrado por el alcalde mayor a partir de una terna enviada por la JAL correspondiente, es un cargo de libre nombramiento y remoción, en atención a su desempeño. Es decir, el alcalde mayor puede destituir al alcalde local en cualquier momento. Como se había señalado anteriormente en un principio no fue así, Ley 1 de 1992, sin embargo el decreto 1421/93 modificó el período fijo de los alcaldes locales una vez nombrados y pasó a que su nombramiento y remoción dependieran en su totalidad de la discreción del alcalde lo que ha limitado la autonomía de estos cargos. En palabras de Jaime Castro, alcalde en este entonces de la ciudad, tal modificación que él promovió se debió a que durante el período en que los alcaldes tuvieron período fijo no acataban las órdenes del alcalde mayor. Tomando una cita de Lizarazo al respecto, Castro afirmaba “los alcaldes dejaron de asistir a las reuniones convocadas por la alcaldía mayor para tratar los problemas de la descentralización. Modificada la ley volvieron a ser puntuales y asistir a las reuniones convocadas” (Lizarazo,

¹²³ Cada alcalde tiene la discrecionalidad de definir el número y naturaleza de los Departamentos administrativos y Secretarías. En el último gobierno el organigrama estaba definido de la siguiente manera: cinco Departamentos Administrativos, son: Bienestar Social, Planeación, Catastro, Acción Comunal y Defensoría del Espacio Público. Las siguientes son las secretarías de despacho: General, Privada, Gobierno, Hacienda, Educación y Salud. Adicionalmente en el sector descentralizado encontramos: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, empresas de servicios públicos domiciliarios, sociedades públicas, sociedades de economía mixta, entes universitarios autónomos, empresas sociales del Estado. Y por otro lado, hallamos los organismos de control: contraloría, personería y veeduría distritales.

2006:107). Lo anterior da cuenta del proceso ambivalente que ha tenido la descentralización en la ciudad, por una parte la normativa a nivel nacional ha buscado profundizar la descentralización a nivel municipal pero ello no ha tenido una traducción al interior de Bogotá, cada alcalde ha buscado imprimir la trayectoria de este proceso según sus necesidades e intereses políticos.

Figura 3.1. Organigrama político- administrativo ciudad de Bogotá



El EOB establece que la principal función de los alcaldes locales será coordinar la acción administrativa del Ayuntamiento central en la localidad, velar por la seguridad ciudadana, asimismo, se desconcentran algunas funciones del alcalde mayor, en particular, en lo relativo al espacio público y la vigilancia sobre el cumplimiento de las normas sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana; también están dentro de sus funciones la conservación del orden público y la vigilancia y control de la prestación de servicios, entre otros.

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 determinando para estos órganos locales atribuciones más específicas. 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. Su número de miembros, denominados ediles, se establecerá en función de la población de la localidad, oscilando entre 7 y 11 miembros¹²⁴.

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). 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 Ayuntamiento, no obstante, no tienen poder de control sobre la gestión política del alcalde, 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. 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 Ayuntamiento, asignado a cada localidad en función de las necesidades básicas insatisfechas de su población, a través del Fondo de Desarrollo Local, de conformidad con los programas y proyectos del Plan de desarrollo de la ciudad. Por último corresponde a las JAL promover la participación de la ciudadanía para el control de los asuntos públicos.

Como puede verse, las dos funciones centrales de las JAL atañen a la planificación y la ordenación de inversiones y presupuesto. No obstante, en ambos casos las JAL no cuentan con total autonomía, por el contrario, tanto el Plan de desarrollo local como los proyectos de inversión que se harán con cargo al Fondo de Desarrollo Local tendrán que estar en congruencia con las directrices fijadas por el Plan de desarrollo de la ciudad, presentado por el alcalde mayor y posteriormente aprobado por el concejo. Así pues, el esquema tiene más similitudes con la delegación y desconcentración que con la descentralización, que supone un grado mayor de autonomía. Sus funciones se reducen a planificar el gasto de la localidad sobre la base de las directrices determinadas por el Ayuntamiento, más que estar orientadas a tener iniciativa de gasto sobre en concordancia con las necesidades de las localidades.

¹²⁴ Para las elecciones del año 2011 el número de ediles por localidad fueron: Usaquéen 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.

Anterior al Estatuto Orgánico el entonces alcalde de Bogotá, Jaime Castro, en desarrollo de la recién aprobada Constitución de 1991, expidió la Ley 1 de 1992 a través de la cual sentaba las primeras bases de lo que sería el proceso de descentralización en la ciudad. Dicha normativa incluyó medidas audaces como el período fijo para los alcaldes locales y la destinación del 10% de los ingresos de la ciudad asignada a las localidades, sobre la cual los alcaldes locales tendrían autonomía para la destinación del gasto previa aprobación de las JAL. No obstante en la práctica su implementación generó ciertas dificultades, por cuenta de sucesos de corrupción en la ejecución de los recursos de las localidades (Botero y Suárez, 2010:20).

Esta situación llevó a que si bien en el EOB se establecieron los Fondos de Desarrollo Local (FDL), fondos con personería jurídica y patrimonio propio que se destinarán a financiar la prestación de servicios y la construcción de obras aprobadas por las JAL, en la norma se matizó fijando que los Fondos tendrían como representante legal al alcalde mayor, siendo el responsable de la ordenación de gasto, la cual podría delegar en los funcionarios que considere oportuno. Según esta normativa, no menos del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto del Ayuntamiento se debe asignar a las localidades en función de las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una, según un índice elaborado por la Secretaría de Planificación del Ayuntamiento. Si bien, en su concepción inicial del año 1992 estos recursos buscaban profundizar la descentralización fiscal, bajo en esquema de autonomía presupuestaria, en la práctica el mandato del EOB se tradujo en una recentralización de las competencias de gasto.

Inicialmente, del año 1993 a 1998, las competencias sobre contratación, ordenación de gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local fue delegada en los alcaldes locales, no obstante, a partir de 1998, bajo el gobierno de Enrique Peñalosa, se decide delegar esta función en los secretarios de despacho, directores de departamentos administrativos y de establecimientos públicos, es decir, recentralizar estas funciones y que dependan directamente del ejecutivo. A fin de cumplir con estas facultades, entidades del Ayuntamiento crearon las Unidades Ejecutivas Locales (UEL) que centralizaba los procesos de contratación y ejecución de recursos, igualmente se buscaba que las UEL prestaran apoyo técnico a las autoridades locales en la formulación y ejecución de los proyectos. El discurso que estaba detrás de la creación de las UEL era el aumento de la corrupción, las obras sin concluir, los insuficientes procesos de planificación que a juicio del alcalde mayor de la ciudad estaba teniendo lugar en las localidades. No obstante para el año 2004 la centralización de la contratación de todos los distritos de la ciudad en una sola unidad llevó a que los retrasos en la ejecución tuvieran un desfase de casi un año, razón por la cual tanto los ediles como los alcaldes locales reclaman autonomía en su ejecución y que esta competencia fuera devuelta a los distritos

(Lizarazo, 2005:112). Por ello, durante la administración de Garzón se devolvió parte de la delegación de la contratación a los alcaldes locales y por, último, el gobierno de Moreno, en el año 2010 regresó la facultad de contratación a los ejecutivos locales¹²⁵.

El modelo de descentralización en Bogotá ha sido fuertemente cuestionado (Botero y Suárez, 2010; Maldonado, 2007; Bromberg, 2001) toda vez que se trata de un esquema híbrido entre la descentralización y la desconcentración, en el cual ha prevalecido la desconfianza por parte de los alcaldes mayores hacia las autoridades locales, en particular señalando que es proclive al clientelismo, la corrupción y la ineficacia, y la necesidad de controlar todo el territorio por el ejecutivo central.

Las críticas hacia el modelo de descentralización se concentran en cinco dimensiones (Botero y Suárez, 2010; Maldonado, 2007; Bromberg, 2001; Lizarazo, 2005). En primer lugar, no se han asignado a las localidades competencias vinculadas con la prestación de un servicio o bien público en su totalidad, la localidad en ese caso contribuye a la gestión, teniendo un papel complementario, lo que por una parte restringe la existencia una clara responsabilidad y además impide a los ciudadanos identificar claramente las funciones de las autoridades de la localidad. En segundo lugar, y relacionado con el primero, los recursos transferidos a través de los Fondos y las inversiones locales están determinadas por las orientaciones del Ayuntamiento central, imposibilitando que los recursos se destinen a las necesidades particulares de la localidad, igualmente, sólo hasta el 2010 se volvió a delegar la gestión en los alcaldes locales. Como se ha visto esta devolución de facultades ha dependido de la disposición que tenga el alcalde mayor al respecto. En esencia, la autonomía de las localidades respecto a la planificación y la inversión es francamente limitada.

En tercer lugar, el papel del alcalde local, que al depender completamente del alcalde mayor y a su vez también de la JAL correspondiente, que es quien envía la terna de candidatos al alcalde, se encuentra en bajo un doble rasero lo que se traduce en una figura débil y con poca capacidad para liderar la gestión de la localidad. En cuarto lugar, las

¹²⁵ Este es un proceso que ha tenido diversas escalas, moduladas de acuerdo a la postura del alcalde mayor de turno respecto a la descentralización. De esta manera el alcalde Jaime Castro delegó en las alcaldías locales, Decreto 533 de 1993, la facultad de contratación y ordenación del gasto, con cargo a los Fondos de Desarrollo Local. En el gobierno de Peñalosa se centralizaron competencias y se suspendió la delegación en materia de contratación a los alcaldes locales, de igual forma, se crean las Unidades Ejecutivas Locales (UEL), encargadas de gestionar el gasto con cargo en los Fondos. En el gobierno de Mockus se delegó la representación judicial y extrajudicial de los Fondos, recalando que las alcaldías locales, son entidades dependientes y pertenecientes al nivel central de la Secretaría de Gobierno. El gobierno de Garzón delegó a las alcaldías locales la competencia de contratar, ordenar gastos y hacer pagos de los programas y subprogramas estipulados en los planes de desarrollo locales, con cargo a los Fondos de Desarrollo Local. Y por último, Moreno en 2010 devuelve nuevamente la competencia a los alcaldes locales.

localidades no cuentan con un cuerpo de personal administrativo propio, depende de la Secretaría de Gobierno del Ayuntamiento, así, en caso de que el alcalde local o las JAL consideren necesario contratar personal tienen que elevar la solicitud a la Secretaría correspondiente.

Por último, al carecer de unas verdaderas facultades para definir políticas en el nivel local, las JAL sólo cuentan con la posibilidad de influir en el proceso de destinación de recursos tanto en términos de inversión como de planificación, las cuales también deben estar enmarcadas en las directrices señaladas por el gobierno central. En la misma línea, el alcalde local como representante de la administración central puede objetar los proyectos aprobados por las JAL aduciendo su inconveniencia o ilegalidad, o simplemente por contradecir los decretos del Alcalde mayor. En ese sentido, para el desarrollo de las funciones principales de las JAL, planeación e inversión, no se cuenta con plena autonomía y se depende en gran medida de las pautas que fije el gobierno central teniendo un marco de acción muy limitado.

Debido a estas restricciones algunos autores señalan que las JAL han sido confinadas a convertirse en meros intermediarios entre la ciudadanía, o sus redes, y el gobierno, haciendo de la selección de beneficiarios su mecanismo de control de redes electorales (Bromberg y Contreras, 2005). 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. Es esta facultad la que ha sido considerada por algunos autores como un mecanismo de reproducción de redes clientelares, en la cual es el edil el que tiene ahora una mayor relación con el ciudadano, ya no el concejal, siendo la primera base de un engranaje de cargos de representación política. Así, algunos de los que han iniciado su carrera política como ediles, posteriormente han aspirado y ocupado cargos como concejales, situación que ha llevado a una transformación de una política de notables a una política de plebeyos (García, 2002:186-191)¹²⁶. Las inversiones que se hacen a cargo de los Fondos

¹²⁶ García (2002:186-194) propone esta denominación para designar el cambio de patrón político en la ciudad. Los notables hacen alusión a figuras prominentes dentro de los partidos tradicionales que eran elegidos concejales pero sus aspiraciones se dirigían a ocupar cargos de representación política de carácter nacional, en ese sentido, su actuación en el concejo era un escalón en su carrera política (El autor señala que en el período 1984-1994 entre el 15% y el 30% de los concejales eran figuras con proyección nacional). Por su parte los plebeyos son individuos con un perfil más bajo dentro de los partidos, podrían ser líderes barriales o asociativos, que se encargaban de articular a los concejales con sus electores pero a partir de 1992 empiezan a aspirar a ser elegidos ediles. De igual forma, si hasta 1992 los políticos estaban vinculados a redes partidistas más amplias, conectadas con redes nacionales, a partir de tal fecha empezaron a surgir redes de corte más local (en sentido de localidad) o incluso barrial, por cuenta, entre otros, de la reforma

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.

A las críticas hacia el papel desempeñado por las JAL se suma 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. No obstante, la responsabilidad hacia sus electores, o redes electorales, es más amplia ya que del buen funcionamiento de ésta depende que en futuras elecciones continúen como edil o incluso pueda aspirar a un cargo en el concejo.

En consecuencia, la descentralización en Bogotá no ha venido aparejada de una cesión del poder decisonal del alcalde mayor hacia las autoridades locales, por el contrario, se ha observado una desigual recentralización justificada por la percepción de la localidad como espacio de reproducción de prácticas de corrupción y clientelismo. Las JAL al no tener poder de decisión ni capacidad de actuación política enfrentan una limitada actuación representativa que se encuentra constreñida por las directrices establecidas por el gobierno central, lo que impide que conviertan en verdaderos representantes políticos de los ciudadanos que los han elegido.

Por otra parte, el proceso descentralizador ha dependido en gran medida del impulso y el interés que han querido imprimir los respectivos alcaldes de la ciudad. Si bien hay un mandato constitucional de fortalecimiento de la descentralización en los territorios también es cierto que las autoridades locales, tanto el concejo como el alcalde, tienen la posibilidad de determinar la trayectoria de este proceso. Un ejemplo de ello son las JAL. Su existencia está derivada de una disposición de la constitución, no obstante, a efectos prácticos su ámbito de actuación política es bastante reducido. De igual forma, las medidas adoptadas respecto a la descentralización por los diferentes alcaldes han estado medidas más por un interés en la eficiencia que por la intención de transferir poder hacia las localidades y en aras de un fortalecimiento de la democracia local.

política introducida por la Constitución que favorecía el surgimiento de terceras fuerzas. De igual forma, las JAL se convirtieron en un nuevo espacio de generación de líderes políticos locales, lo que aunado al sistema de electoral vigente hasta el 2003, auspiciaba los pequeños movimientos, independientes de los partidos tradicionales.

Siguiendo a Lizarazo (2005:168-170), el centralismo adoptado por el Ayuntamiento, cuyo reflejo más importante fue la creación de las UEL en el gobierno de Peñalosa y que pervivieron hasta el 2010, no ha encontrado en los ediles o alcaldes locales, en particular en los primeros teniendo en cuenta su legitimidad derivada del voto, ningún contrapeso capaz de promover un discurso descentralizador y de mayor autonomía local.

En resumen, el proceso iniciado por el gobierno de Castro en 1992, prontamente se vio limitado en las administraciones siguientes de Mockus, Peñalosa y Mockus, cuya justificación a la recentralización estuvo fundamentada en la desconfianza hacia los nuevos espacios de representación local, JAL, y la necesidad de control de las actuaciones de las autoridades locales particularmente a través del alcalde local y las UEL. La facultad de ordenación de gasto fue devuelta en parte por la administración de Garzón, y finalmente fue la administración de Moreno la que devolvió la competencia de contratación a los alcaldes locales. Sin embargo lo anterior revela cómo las competencias no dependen de un modelo sólido de descentralización de la ciudad, a pesar de la existencia del Estatuto Orgánico, éstas pueden ser modificadas por el alcalde de turno según sea de su interés como ha venido sucediendo. Para Maldonado la ausencia de una normativa que establezca competencias precisas y exclusivas de las localidades ha llevado a que la ciudadanía no tenga claridad sobre los servicios que presta el gobierno de la localidad ni sus facultades y los Fondos de Desarrollo Local “se han convertido en una especie de caja menor para completar los proyectos distritales”.

3.4.2. Descentralización ¿o desconcentración? en Madrid

Abordar a la descentralización en el caso de Madrid implica hacer referencia necesariamente a dos procesos que han convergido y condicionado el reparto de competencias y distribución de poder al interior de la ciudad. El primero, ha sido el modelo de descentralización adoptado por España luego de la promulgación de la Constitución de 1978 que si bien ha evolucionado desde ese entonces, ha mantenido su carácter inicial de dar un mayor protagonismo al nivel intermedio, Comunidades Autónomas, en detrimento de los municipios. En segundo lugar, se encuentra el proceso impulsado por la Unión Europea que desde la década del ochenta ha tendido a promover el fortalecimiento del municipio como ámbito privilegiado en la prestación de servicios y de relación de los ciudadanos con los gobiernos, en aras de consolidar la democracia local.

Paralelo a estos dos procesos, ha tenido otro de carácter relativamente autónomo, en consonancia con las facultades otorgadas a las autoridades locales, en el cual el propio gobierno de Madrid ha determinado la dirección y el alcance de descentralización hacia los distritos que lo componen.

En este apartado se revisará brevemente los dos primeros aspectos a fin de explorar sus principales características y determinar sus efectos en el tipo de descentralización desarrollado en Madrid. Asimismo, y de forma más extensa, se analizará la orientación dada por los distintos gobiernos de la ciudad a la configuración y distribución del poder al interior de la misma.

3.4.2.1. Modelo de organización territorial del poder político- administrativo en España

Como ya se señalara en el apartado de sistema de partidos, en el proceso de transición llevado a cabo en España uno de los puntos álgidos de debate fue la definición del tipo de modelo de organización territorial del poder que se adoptaría en la democracia, cuestión que llevaba implícita una discusión anterior y hasta ese momento inacabada acerca de la pertinencia de un modelo centralista ante uno federal y viceversa¹²⁷.

El modelo constitucional adoptado en 1978 estableció una nueva estructura de gobierno, las Comunidades Autónomas, modificando el sistema de distribución de poder territorial vigente hasta ese entonces así como la dinámica de relación entre los diferentes niveles de gobierno. De esta forma se determinaron cuatro ámbitos político-administrativos: Estado central, comunidades autónomas (CCAA), provincias y municipios. Durante los primeros años tanto el proceso constituyente como el de desarrollo normativo del mandato constitucional prestaron especial atención a la configuración de las Autonomías en tanto actor preferente de esta transformación, considerando que el gran reto estaba en la construcción de este ámbito de gobierno que resultaba cardinal en el nuevo modelo de organización territorial, mientras que el nivel local tuvo que esperar casi seis años para la promulgación de la Ley de Bases que definiría su marco competencial y de gobierno¹²⁸. En definitiva, las Comunidades Autónomas son actores claves en la formulación y prestación de servicios centrales del Estado de Bienestar, teniendo competencias en materias como cultura, asistencia social, sanidad, educación, empleo entre otros.

¹²⁷ A este respecto véase Linz (1985a) quien señala que la transición democrática en España contemplaba en la práctica dos dimensiones: por una parte el cambio de régimen, del autoritario al democrático, y por otro, la transformación de un Estado centralista a uno de corte más federal, aunque sin tener efectivamente todas las características de éste, denominado Estado de las Autonomías.

¹²⁸ Como lo señalara Sosa, el legislador “estaba muy ocupado en construir otro espacio autonómico (el de las Comunidades Autónomas precisamente) mucho más brillante, aunque de difícil textura técnica y un tanto enmarañado por la discordia política. Poco sosiego, pues, para ocuparse de las administraciones locales que resultaban ser los menesterosos e inoportunos parientes del pueblo de una España que estaba estrenando traje de etiqueta” (1991:3209).

El municipio, por su parte, lastraba la consideración que había tenido durante el franquismo de entidad menor, cuyo ayuntamiento debía estar bajo la estrecha tutela del Estado (Subirats y Vallés, 1990:45). La Ley de Régimen Local de 1955 que sentó las bases de la organización y funcionamiento del municipio durante el franquismo, esbozaba un esquema de gobierno local presidencialista basado en la figura del alcalde, quien se constituía en jefe de la administración local y delegado del gobierno en el municipio. El ministro de Gobernación elegía a los alcaldes de las ciudades con más de 10.000 habitantes, con un carácter indefinido, teniendo también la potestad de cesarlo. Dicha Ley contempló la existencia de un concejo municipal con márgenes bastante restringidos de acción. En ese sentido, el gobierno municipal, en particular el alcalde, actuaba como delegado del gobierno central.

En la Constitución de 1978, tanto la provincia como el municipio son definidas como parte de la administración local, reconociéndoles su personalidad jurídica y autonomía, de esta manera se buscaba superar la concepción franquista, de entidades locales subordinadas al nivel central, que había imperado. No obstante el texto constitucional deja sin precisar claramente sus competencias, ni la forma de elección del alcalde, si se efectuará de manera directa por parte de los ciudadanos, o indirecta, a partir de la votación de los concejales elegidos. Habrá que esperar hasta 1985 para que la Ley de Bases del Régimen Local (LRBRL), Ley 7/1985, posteriormente modificada por la Ley 11/1999 y en el caso de Madrid, por la Ley 57/2003 de modernización del gobierno local, estableciera el marco competencial de los municipios, así como su organización y funcionamiento. El ámbito de competencias municipal no sólo se encuentra determinado por la Constitución o la Ley, también deben considerar el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas.

Con la instauración del modelo de las autonomías y la experiencia de los primeros gobiernos municipales, éstos comienzan a demandar una nueva reforma. Las aspiraciones de los gobiernos locales estaban dirigidas a dos aspectos, por un lado, el incremento de competencias, dado que buena parte de las funciones en materia de prestación de servicios centrales del Estado de Bienestar estaban en manos de las Comunidades Autónomas, y la mejora de su sistema de financiación. En ese orden los municipios buscaban aumentar sus posibilidades de actuación a través del traspaso de atribuciones que eran autonómicas, y en conexión con este punto, optimizar el sistema de financiación local para poder hacer frente a las nuevas facultades traspasadas. Su reducido margen de maniobra a nivel competencial dentro de la nueva estructura de organización territorial del poder, llevó a que durante la década del noventa los entes locales presionaran por una reforma en las administraciones locales, cuestión que derivó

en el denominado Pacto Local¹²⁹. Este proceso de descentralización de competencias de las autonomías a favor de los gobiernos locales, se enmarcó dentro de la denominada “segunda descentralización” o Pacto Local. Tres eran los objetivos principales del pacto: aumentar las competencias, con arreglo al principio de subsidiariedad que señalaba la Carta Europea de Autonomía Local, reforzar el financiamiento local en correspondencia con las nuevas atribuciones, y, fortalecer el papel de las autoridades locales, en particular del ejecutivo. Estas tres aspiraciones, como se verá en el siguiente apartado, estaban estrechamente vinculadas con las directrices en materia de gobierno local que había establecido la Unión Europea desde 1985 con la introducción de la Carta Europea de Autonomía Local, y posteriores desarrollos en la década del noventa.

A continuación, la Ley 57/2003, más que ampliar el nivel competencial de los municipios de gran población tuvo como propósito modernizar la gestión administrativa de los Ayuntamientos, otorgando mayor poder al ejecutivo, así como incorporar estrategias de participación ciudadana en los procesos de gobierno local, de igual forma estableció la división de los entes locales en distritos, regulando el funcionamiento de éstos. Dicha Ley, no sólo es el resultado del *lobbying* de municipios y órganos como la FEMP, también responde a un proceso más amplio de descentralización y fortalecimiento del nivel local que se estaba desarrollando en el marco de la Unión Europea.

3.4.2.2. Hacia un mayor rol de los municipios. Descentralización en la Unión Europea

Desde la década del sesenta en Europa ha tenido lugar un amplio debate acerca del papel de los gobiernos locales tanto en la gestión pública como en la calidad de la democracia (Tomás, 2002). Dicho debate ha estado articulado a la cuestión de la escala territorial como elemento determinante, y por tanto, necesario de tener en cuenta en la calidad de los procesos de gobierno. El discurso en torno al interés de prestar servicios de calidad, de forma eficiente y eficaz, así como lograr una relación estrecha entre gobernantes y gobernados, ha estado presente no sólo de forma particular en las reformas llevadas a cabo por algunos países de la Unión, también ha trascendido a las instituciones de la Unión Europea, que desde la década del ochenta lo ha promovido de manera general entre los Estados que la componen. Así, la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios y la profundización de la democracia local, han sido las dos cuestiones que han definido la orientación de las reformas que se han llevado a cabo en buena parte de los países europeos.

¹²⁹ A inicios de los años noventa, entre 1991 y 1993, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), promovió la reivindicación de mayores competencias para los entes locales y lo imperativo de acordar un pacto local de Estado. En 1996 se acuerdan las “Bases para el pacto Local”. Para una revisión de la evolución en materia de gobierno y competencias del municipio, véase Márquez (1999).

En efecto, la preocupación por lograr gobiernos más eficientes y más democráticos, así como el tamaño de los municipios y sus competencias fueron transversales a las reformas administrativas tendientes a la redistribución de poder entre los diferentes niveles de gobierno en Europa (Council of Europe, 1995: 5-7).

Los países de la Unión Europea cuentan con estructuras estatales y de distribución de poder territorial disímiles, que en general se configuran en tres niveles: estatal, regional y local. Si bien la distribución competencial de los países es diferente, se ha reconocido casi de forma unánime el papel de los gobiernos locales en dos dimensiones: como proveedor de servicios públicos básicos a los ciudadanos y como ámbito de representación política más cercana a la ciudadanía (Tomás, 2002). La Carta Europea de Autonomía Local (1985) suscribe que la actuación de los gobiernos locales debe establecerse con arreglo a los principios de subsidiariedad y proximidad, toda vez que las competencias de este nivel de gobierno estarán definidas por la proximidad respecto del objeto del problema que se busca abordar. Así, la autoridad más cercana del problema debe ser quien se encargue de resolverla.

En efecto, en el año 1985 se aprueba la Carta Europea de Autonomía Local bajo los ejes de la democracia y la eficacia en la acción de los gobiernos locales, promoviendo principios como la autonomía y la subsidiariedad. El principio de subsidiariedad apunta a que las entidades territoriales deben definir sus competencias de acuerdo a la cercanía que tengan con el espacio de desarrollo del problema, y la autonomía, que supone que los mandatarios locales tengan capacidad de gestión efectiva y cuenten con la legitimidad necesaria para tomar decisiones políticas, en este caso la elección de mandatarios locales y la intervención directa de los ciudadanos en la esfera pública local serían herramientas idóneas para alcanzar dicho fin. De esta manera, la carta expone una serie de motivos por los cuales la descentralización y, por tanto la autonomía política local, resultan imperativos en un proceso de democratización y de mejor gestión gubernamental.

La ratificación por parte de los Estados miembros fue progresiva, aún cuando en principio algunos de ellos no estaban totalmente de acuerdo con el contenido de la Carta dado que implicaba una reorganización competencial al interior de los Estados y la transferencia de algunas funciones de los niveles centrales o regionales a los locales. A pesar de lo anterior, todos los países miembros han incluido en sus marcos normativos los principios generales de la carta y el proceso de descentralización municipal en Europa se profundizó.

En referencia a la descentralización, si bien esta reforma no ha sido uniforme en todos los Estados de la Unión Europea¹³⁰, se ha llevado a cabo en buena parte de los países, haciendo énfasis particularmente al traslado de competencias al nivel local. En el discurso promovido por la Unión se apunta a que con la descentralización no sólo se pretende alcanzar mayor eficacia y eficiencia en la gestión, de cara a desarrollar los principios de subsidiariedad y proximidad dispuestos por la Carta Europea de Autonomía Local, sino acercar el gobierno a los ciudadanos. Tales postulados se han traducido en transformaciones orientadas básicamente a dos aspectos: la administración pública y la política.

En referencia al plano político las reformas han estado orientadas a dos ejes principales, por un lado, la profundización de la autonomía y legitimidad de las autoridades locales, y por otro, la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos locales. Este último implicaba la implantación de fórmulas de cara a favorecer la rendición de cuentas, la transparencia y el *responsiveness* en la gestión.

En España puede observarse que tanto la Carta Europea de Autonomía Local como Recomendaciones de la Unión Europea¹³¹, han sido inspiradoras de la normativa promulgada en materia de gobierno municipal. La Carta Europea de Autonomía Local tuvo reflejo en la Ley de Bases de 1985, mientras que la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros (2001), sirvió como modelo de inspiración para posteriores leyes de innovación local como será la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local o “Ley de Grandes Ciudades”. En

¹³⁰ Debe precisarse que las reformas de descentralización que tuvieron lugar en Europa han mostrado énfasis diferentes en los distintos países y traslado de competencias al nivel local manifiestamente desigual. Por ejemplo, en el caso de los países nórdicos, se inició un proceso de “amalgamación” o fusión de municipios pequeños para que éstos pudieran hacer frente a las nuevas competencias cedidas, así Suecia redujo su número de municipios un 70%, con población promedio de 30.000 habitantes, Dinamarca un 80%, con un promedio de 18.000 habitantes (Bogason, 1996). En los países mediterráneos no se redujo el número de municipios pero se promovió la cooperación entre estos niveles locales, optando por la mancomunidad o el consorcio para la prestación de servicios (Tomás, 2002).

¹³¹ Véase en particular la Recomendación Nº (2001)19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local. Dicha Recomendación fue resultado de los trabajos efectuados por el Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR), reunido por primera vez en 1998 finalizando sus trabajos en el año 2000. Parte de los resultados fueron presentados en el informe sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local elaborado en colaboración con Gerry Stoker. La justificación de la Recomendación se basa en la identificación de los siguientes problemas: i) el declive del interés ciudadano y la desafección política, ii) dificultad de implicar a la ciudadanía a través de formas directas de consulta y participación, y, iii) las debilidades de las instituciones de la democracia representativa local, que hacen el sistema menos eficaz, transparente y responsable. Esta Recomendación, tuvo como precedente la Recomendación Nº R (81) 18 del Comité de Ministros a los Estados miembros, referente a la participación en el nivel municipal, de 1981.

ambos casos se promovió la introducción de medidas tendientes hacia el incremento de la autonomía de las autoridades locales así como la instauración de fórmulas de participación ciudadana directa.

3.4.2.3. ¿Descentralización en Madrid? De la descentralización a la desconcentración

La Ley de Bases de Régimen Local de 1985 estableció una escueta normatividad respecto a los distritos de las ciudades y sus competencias. Respecto al Ayuntamiento ésta señala que su estructura política debe estar basada principalmente en los siguientes órganos. El alcalde, principal responsable político de la corporación, dirigiendo el gobierno y la administración municipal, es además quien ejerce la presidencia del Pleno. Los tenientes de alcalde cuya principal función es la sustitución del alcalde. El Pleno, integrado por todos los concejales, es presidido por el alcalde, tiene como competencia fundamental el control y la fiscalización de los órganos de gobierno así como aprobar las ordenanzas y disposiciones municipales. Finalmente la Junta Local de Gobierno está compuesta por el alcalde y un número de concejales no superior al tercio de los mismos, que son nombrados y separados libremente por el alcalde, tiene como propósito dar asistencia a éste en el ejercicio de sus atribuciones, en ese sentido se trata de un órgano eminentemente ejecutivo. Adicionalmente, la Ley 57/2003, incluyó como obligada la creación de Juntas Municipales de Distrito.

En referencia a la organización política de los distritos puede subrayarse que éstos cuentan con una estructura común que se articula en torno a cuatro órganos, el concejal-presidente, el Pleno de la Junta Municipal, la Gerencia de Distrito y el Consejo Territorial de Distrito, este último fue incorporado en el 2004 con la aprobación del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana.

El Concejal- Presidente es designado por el alcalde, quien también puede revocarlo libremente. Es escogido entre los concejales que forman parte del Pleno del Ayuntamiento. Considerando la discrecionalidad de su nombramiento, en la práctica los alcaldes han escogido a concejales de su mismo partido como Concejal- Presidente en los diferentes distritos de la ciudad, en el caso de coaliciones éstos se han repartido entre las distintas fuerzas. Este hecho, como se verá más adelante, ha sido fuertemente cuestionado, en particular por las organizaciones sociales del distrito que propugnan la necesidad de que se elija como Concejal- Presidente a ediles procedentes del partido más votado en el distrito y no obligatoriamente del partido de gobierno. Entre sus funciones destaca aprobar planes de actuación así como asignar los recursos correspondientes, con arreglo a los objetivos fijados en el distrito y fomentar las relaciones con las

organizaciones sociales del distrito, entre otros¹³². El control de la actuación del Concejal-Presidente se efectúa mediante iniciativas en el Pleno de la Junta o en el Consejo Territorial, a través de ruegos, preguntas, interpelaciones o proposiciones, si bien no es posible elevar una moción de censura toda vez que, como se señaló anteriormente, el alcalde tiene la autoridad exclusiva para su remoción.

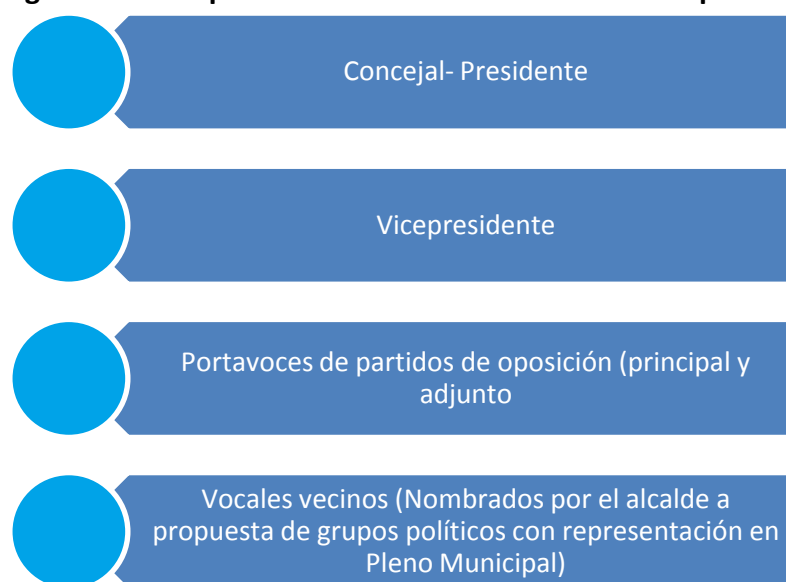
El Pleno de la Junta Municipal es el órgano colegiado del distrito, su número de miembros lo determina el Pleno del Ayuntamiento al inicio de cada mandato, actualmente está compuesto por 25 vocales en representación, en la misma proporción, de los grupos políticos con presencia en el Ayuntamiento de Madrid. Este Pleno está compuesto por el concejal-presidente, un vicepresidente, que será designado libremente por el alcalde entre los concejales-vocales de la Junta Municipal del Distrito con la función de sustituir al presidente cuando haya lugar, los portavoces de los partidos de oposición, principal y adjunto, siendo concejales que han sido electos para el Pleno del Ayuntamiento. Por último se encuentran los vocales vecinos que son nombrados por el alcalde a propuesta de los grupos políticos con arreglo a la proporción de los escaños en el Pleno Municipal.

En el año 2005, el ROD determinó que los vocales vecinos percibirían dietas como contraprestación a su servicio en el Pleno de la Junta Municipal, lo que a juicio de los partidos de oposición en el Pleno Municipal es una vía de profesionalización de estas figuras (sistema retributivo).

Según el reglamento, la Junta celebrará tres tipos de sesiones: ordinarias, extraordinarias y extraordinarias de carácter urgente. Las primeras se efectuarán una vez al mes; las segundas cuando así lo decida el concejal-presidente o lo solicite la cuarta parte de los miembros; y las terceras son convocadas por el concejal-presidente cuando la urgencia de la cuestión no permita la convocatoria con la antelación mínima establecida.

¹³² Según el Reglamento Orgánico de Distritos de la Ciudad de Madrid, 2005, las funciones del Concejal-Presidente son: a) Ejercer la representación, dirección, gestión e inspección de Distrito que presida, sin perjuicio de la función representativa general del alcalde. b) Fijar los objetivos del Distrito de su competencia, aprobar los planes de actuación del mismo y asignar los recursos necesarios para su ejecución, de acuerdo con las normas presupuestarias correspondientes. c) Convocar y presidir las sesiones de la Junta Municipal del Distrito, así como establecer el orden del día de las mismas. d) Dar traslado a otros órganos municipales de las propuestas de la Junta Municipal del Distrito. e) Fomentar las relaciones con las entidades cívicas, culturales y deportivas del Distrito. f) Asegurar la relación constante con los diferentes sectores de la Administración Municipal. g) Convocar y presidir las sesiones de los órganos colegiados del Distrito. h) Ejercer la superior autoridad sobre el personal de su Distrito, sin perjuicio de las competencias que en esta materia corresponden al alcalde respecto de todo el personal del Ayuntamiento. i) Cualquier otra competencia que le atribuyan la normativa municipal.

Figura 3.2. Composición del Pleno de la Junta Municipal de Distrito



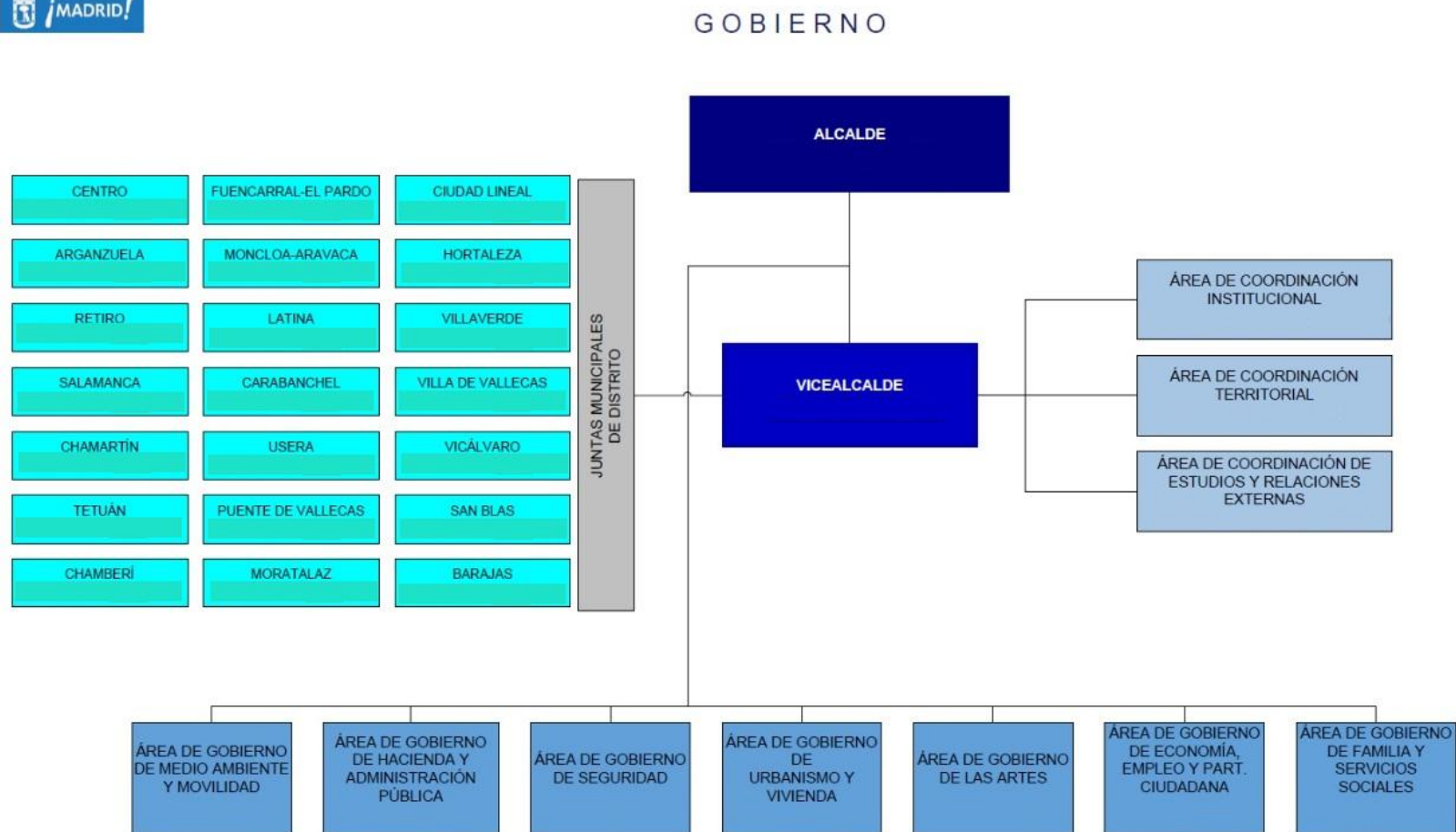
Por otra parte, a partir de la introducción de la Ley 57/2003 y su posterior adaptación a la normativa de la ciudad, a través del ROD, la intervención de los distintos miembros pasó a regularse, determinando los requisitos formales y el número máximo de iniciativas presentadas. Anteriormente el requisito principal era que se hicieran cinco días antes de la celebración del Pleno para ser incluidas en el orden del día, en la nueva normativa, los grupos políticos, portavoces y vocales vecinos, podrán presentar un máximo de seis iniciativas¹³³, a su vez, las asociaciones inscritas y declaradas de utilidad pública municipal pueden solicitar únicamente la inclusión de dos proposiciones. En total en el orden del día sólo se incluirán dos proposiciones de las asociaciones del distrito. Si bien, estas medidas pretendían parlamentarizar el modelo de actuación de las Juntas, dado que al formalizar su desarrollo se garantizaba la obligación del Concejal- Presidente de dar respuesta adecuada a los asuntos planteados, favoreciendo el debate político, al igual que permitía despachar todos los asuntos presentados al delimitar el número máximo de propuestas en la práctica lo que se ha observado es la pérdida de espontaneidad del debate y la percepción de un progresivo hermetismo por parte de estos espacios, contrario a los ideales de participación y *accountability* que los inspiraron. En efecto, como se desarrollará en el capítulo V, las asociaciones de los distritos han percibido cómo estos espacios paulatinamente han restringido la posibilidad de que las

¹³³ Hay diferentes tipos de iniciativas, a saber: proposiciones (proyectos de acuerdo de los grupos políticos, de los vocales, de las asociaciones y del Consejo Territorial del Distrito), propuestas (proyectos de acuerdo del concejal-presidente), interpelaciones (deben presentar con sete días de antelación), comparecencias, preguntas (con cinco días de antelación), declaraciones institucionales y mociones de urgencia.

asociaciones puedan presentar sus demandas y obtengan respuesta por parte del ejecutivo distrital. Por otra parte, uno de los cuestionamientos al funcionamiento del Pleno, el Concejal- Presidente tiene un total control de la sesión, siendo jueces y partes del mismo, evitando que se produzcan debates reales lo que ha derivado en una pérdida de interés por parte del ciudadano para asistir a los mismos.

Por último la gerencia es el órgano principal de apoyo administrativo del Concejal- Presidente. La introducción de esta figura de corte administrativo, está vinculada a las medidas establecidas por la Ley 57/2003, que en aras de dotar de mayor agilidad al funcionamiento de los Ayuntamientos y distritos, incorpora a los gerentes que con responsabilidades directivas van a descargar parte del trabajo administrativo de los políticos locales. Dentro de sus funciones destacan el dirigir y coordinar los servicios administrativos del distrito, dar seguimiento y control al presupuesto anual y asesorar al Concejal- Presidente, entre otros.

Figura 3.3. Organigrama Ayuntamiento de Madrid



3.4.2.4. Descentralización en los distritos y sus competencias

Desde 1979, a partir de las primeras elecciones municipales, los distritos además de continuar con su papel de órganos desconcentrados de gestión administrativa, comienzan a adquirir, por lo menos a nivel discursivo, un rol como ámbitos que hacen posible el ejercicio de la participación ciudadana. En efecto, vinculado al discurso de la necesidad de profundizar la democracia local, los candidatos a las primeras elecciones de la ciudad introducen el concierto entre participación y descentralización que apunta a que para que sea posible una verdadera participación de los vecinos en los asuntos del barrio y del distrito, es imperativo que éstos últimos cuenten con verdadera capacidad de acción y decisión, dando una respuesta ágil y cercana a las demandas de la comunidad.

Este discurso no sólo respondía a la invocación de la democracia de los primeros años de la transición, también, en el caso de Madrid, reconocía la reivindicación que desde las organizaciones sociales se hacía a este respecto. El movimiento vecinal que tanta fuerza tuvo en núcleos urbanos como Madrid, adquiriendo un papel relevante en el proceso de transición, reclamaba a los nuevos gobiernos democráticos espacios de influencia en la política local, más allá de la participación electoral. Por ello cuando se instaló el primer gobierno, fruto de la coalición del PSOE y el PCE, una de las esperanzas de las organizaciones vecinales era que ese discurso democratizador tuviera un reflejo en la política de los distritos, en especial, porque estos partidos, particularmente el PCE, habían sido centrales en el nacimiento y evolución del movimiento vecinal de la ciudad y conocía desde dentro cuáles eran sus reivindicaciones.

En 1979, Decreto de 27 de diciembre, se delega a los distritos las primeras competencias, justificado en la “la necesidad de potenciar las juntas de distrito como único medio de llegar a una administración eficaz, que redunde en beneficio tanto de la propia función municipal, como de los administrados”. Dentro de éstas se cuentan la fiscalización, sin dar mayores detalles de cómo se ejercerá, sobre la actuación municipal en el distrito en materias como el comercio, actividades culturales y deportivas, pavimentación y alumbrado, sanidad, circulación de transportes, entre otros. Otra de sus funciones es establecer contactos con las organizaciones sociales del distrito para promover la participación ciudadana. Hasta este momento no se hace alusión a la descentralización, si no a la desconcentración.

Las “Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana en las Juntas de Distrito” de 1980 efectuadas bajo la orientación de la Delegación de Acción Vecinal buscaban establecer la participación y la descentralización de los distritos, en parte como respuesta a las aspiraciones sobre esta cuestión del movimiento ciudadano.

Los Consejos de Distrito son concebidos como órganos que articulan la participación directa de los ciudadanos en el distrito, en los que participan entidades cívicas, asociaciones, sindicatos, entidades culturales y los propios vecinos y que tienen como propósito servir como plataforma de discusión de los problemas del distrito entre las organizaciones sociales, canalizando hacia el Ayuntamiento estas demandas. No obstante, las propuestas surgidas en el marco de estos consejos no tienen carácter vinculante, únicamente de asesoramiento y consulta.

A pesar de la introducción de esta nueva normativa, fue evidente que el discurso de la descentralización no estuvo acompañado por un fortalecimiento de las Juntas de Distrito, ni en materia competencial ni respecto a promover una efectiva participación ciudadana, que eran los ejes del discurso democratizador de este primer gobierno. El desencanto vecinal hacia dicha normativa se puso en evidencia en las primeras Jornadas de Participación Ciudadana efectuadas en noviembre de 1980, en las cuales los participantes vuelven a reivindicar la necesidad de una descentralización política, y no una desconcentración administrativa, así como la posibilidad de elegir directamente a los vocales vecinos.

En 1982 se promulgan las “Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana en las Juntas Municipales de Distrito”, firmadas por el Concejal de la Delegación de Relaciones Sociales y Vecinales. Teniendo en cuenta que aún la LRBRL no había sido aprobada, las pautas de la política de participación dependían exclusivamente de la voluntad política que el gobierno local la imprimiera. Así, esta nueva normativa vino a recoger las principales disposiciones de las Normas de 1980, manteniendo los Consejos de Distrito como principal instrumento de participación, pero sin atender las propuestas planteadas en las Jornadas de Participación Ciudadana organizadas por la Delegación de Acción Vecinal a final de 1980. Este nuevo marco legal aunque contempla nuevos espacios como el Consejo Asesor Consultivo conformado por los vocales de las comisiones de trabajo del Consejo de Distrito, sigue por la línea de establecer instrumentos consultivos, sin carácter vinculante, que sólo son efectivos en la medida en que el gobierno, del distrito o del Ayuntamiento, tenga la voluntad política para hacerlo.

La normativa también contempla la instauración de la figura de los vocales vecinos, con presencia en el Pleno del Distrito, sin embargo esta cuestión estuvo rodeada de amplia polémica al determinarse que su elección estaría a cargo de los partidos políticos, en proporción con los votos alcanzados, y no por parte de las asociaciones o los propios vecinos.

Una vez entra en vigencia la LRBRL en 1985, formaliza lo que en la práctica ya estaba teniendo lugar en Madrid, introduce un modelo territorial desconcentrado, con

competencias fijadas por el ayuntamiento, estableciendo la necesidad de incorporar la participación en el proceso de desconcentración, en ese sentido el artículo 24 dispone: “para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los Municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio”. Lo anterior pone de relieve la visión amalgamada que tiene el legislador de la participación y la desconcentración, esta última como mecanismo de gestión más cercana al ciudadano. Como consecuencia se establece la necesidad de crear distritos, con sus respectivas unidades de gobierno, pero sin indicar cómo se articularía en este espacio la participación de los ciudadanos.

A partir de estas nuevas disposiciones el discurso del gobierno municipal va dejando de lado la alusión a la descentralización sustituyéndola por la de desconcentración administrativa.

En 1987 se efectuó una ordenación de las competencias que hasta ese momento se habían asignado a los distritos en un decreto que se mantuvo con pocas variaciones hasta el año 2003¹³⁴.

En el primer año de ejercicio de Juan Barranco como alcalde se celebraron las jornadas sobre *Perspectivas de la descentralización, un análisis necesario*, en el que asistieron técnicos de diversas ciudades españolas, en el marco del cual el Concejal del área de descentralización, afirmaba: “La descentralización ha logrado que las juntas tengan competencias reales, desde el alumbrado público hasta los parques y jardines... En 1979 sólo había un técnico por junta y ahora hay un secretario, un jefe de sección, cuatro aparejadores y cuatro ayudantes de obras públicas... Los presidentes de junta tienen más poder que algunos responsables de área y no hay que olvidar que las juntas gestionan el 22,8% del presupuesto global del Ayuntamiento”.

Por otra parte, en 1988 se aprueba una nueva regulación en materia de participación ciudadana, que a efectos del tema de descentralización no va a suponer mayores cambios, lo que sí resulta significativo es que en estas normas ya se omite completamente el término de descentralización, reemplazándolo por el de desconcentración.

¹³⁴Las competencias se agruparon en los siguientes bloques: i) Régimen interior, ii) Hacienda y economía, iii) Seguridad, circulación y transportes, iv) Urbanismo e infraestructuras (obras y servicios, municipales, licencias urbanísticas que incluía las de tramitación inmediata y normal, autorizaciones y disciplina urbanística), v) Consumo y abastos, vi) Salud y servicios sociales, vii) Cultura, educación, juventud y deportes, viii) Contratación, ix) Subvenciones, x) Potestad sancionadora. Si bien todas con reducida capacidad de maniobra, adoptando las directrices del gobierno municipal.

En junio de 2003 se configura las materias de competencia de los distritos que se mantiene relativamente hasta la actualidad¹³⁵.

La Ley 57/2003 va a suponer una nueva etapa en el marco competencial y de organización del distrito, ya que además de ser obligatoria su creación en municipios de gran población, el Pleno debe establecer en una norma de carácter orgánico el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios del Ayuntamiento que se gestionarán por los distritos en su conjunto. Esta norma subraya la necesidad de dividir el término municipal en distritos, que deberán estar dotados de órganos de gestión desconcentrada. Para la adaptación de la norma, el Ayuntamiento mantuvo el esquema organizativo que ya venía operando en los distritos pero introduce la figura del Gerente de Distrito, para liberar a los Concejales- Presidentes de una parte importante de su labor administrativa. Otra de las medidas introducidas por esta Ley es la constitución del “Consejo Social de la Ciudad”, compuesto por representantes de organizaciones económicas, sociales, profesionales, y de vecinos más representativas, cuyas funciones principales son las de formular informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad así como grandes proyectos urbanos. Este órgano de carácter participativo busca recoger las directrices que en esta materia se determinan desde la Unión Europea.

En desarrollo de la Ley 57/2003 se aprobó el Reglamento orgánico de los distritos de la ciudad de Madrid, manteniendo similares competencias a las establecidas en el 2003, y la regulando la organización, funcionamiento y atribuciones de las juntas municipales de distrito y de sus respectivos miembros (Concejal Presidente, vicepresidente, vocales vecinos) y la participación de las asociaciones y vecinos en las sesiones. Cabe destacar la fijación de un porcentaje mínimo de recursos presupuestarios del Ayuntamiento que deberán ser gestionados por los distritos, 13%.

En definitiva, las medidas implantadas en la ciudad desde los primeros gobiernos democráticos en materia de traslado de competencias del Ayuntamiento hacia los distritos, han ido configurando a este ámbito como órganos territoriales de gestión administrativa desconcentrada, en la línea de lo establecido por la LRBRL de 1985. Si bien inicialmente el discurso de los primeros gobiernos de la ciudad estaba orientado a iniciar un proceso de descentralización hacia los distritos que se tradujera no sólo en el traslado de competencias administrativas sino en la posibilidad de que detentaran autonomía y

¹³⁵i) Movilidad y transportes, ii) Obras, vías públicas, parques y jardines, iii) Medio ambiente, iv) Urbanismo v) salud, consumo y comercio, vi) Servicios sociales, vii) Educación, cultura, juventud y deportes, viii) Contratación y patrimonio, ix) Gestión económica, x) Sanciones y reclamaciones, xi) Subvenciones, xii) Autorización de matrimonios civiles, xiii) Administración general. Estas atribuciones están contempladas en el Decreto del Alcalde de Madrid de 14 de junio de 2003, tendiente a la reordenación de las competencias delegadas en las juntas municipales de distrito y en sus concejales presidentes.

capacidad decisoria, en la práctica lo que se ha llevado a cabo ha sido un proceso de desconcentración. La, inicialmente, descentralización y, posterior, desconcentración, así como la participación ciudadana han sido reflejo del discurso de fortalecimiento de los gobiernos locales que se ha dispuesto en la normatividad promulgada al respecto. Es preciso destacar que los cambios normativos referidos al reforzamiento del gobierno local en España han sido un correlato de las directrices promulgadas por la Unión Europea al respecto, en particular por lo señalado en la Carta Europea de Autonomía, en ese sentido parece entrecerirse, que tanto la denominada descentralización y posterior desconcentración, han sido introducidas en Madrid más como respuesta a los imperativos normativos que desde el gobierno central como de la Unión Europea se han establecido, que como una iniciativa certera de las administraciones de la ciudad.

Las recientes alusiones por parte del Ayuntamiento respecto a esta cuestión (Prieto, 2007 y Prado, 2008) no dejan lugar a dudas que los distritos son percibidos como unidades de gestión desconcentrada con poco margen de autonomía. Por otra parte, actores sociales¹³⁶ y partidos de la oposición, especialmente Izquierda Unida, continúan reivindicando la necesidad de iniciar un verdadero proceso de descentralización municipal, con el respectivo aumento del presupuesto de los distritos, en orden a que este ámbito pueda tomar decisiones relativas a las necesidades de vecinos, cuestionando igualmente la progresiva centralización de competencias que se ha llevado a cabo por parte del Ayuntamiento desde el primer gobierno del Partido Popular, vaciando de contenido a las Juntas Municipales, que quedan como “simples oficinas de información y tramitación de documentos, sin competencias y poder de decisión sobre temas que afectan directamente a los distritos”¹³⁷.

¹³⁶ En este sentido la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid en un comunicado del año 2004 señalan: “Las Asociaciones de Vecinos de Madrid manifiestan su más absoluta disconformidad con la centralización de competencias y abogan, al contrario, por descentralizar un significativo abanico de competencias hacia las Juntas Municipales de distrito en orden a hacer efectivo el principio de acercar el lugar de la toma de decisiones a los vecinos y vecinas. Este proceso de desconcentración entraña acotar el reparto de competencias entre las Juntas y las áreas centrales (concejalías de Gobierno) del Ayuntamiento, reservando para estas últimas únicamente la elaboración y ejecución de las líneas estratégicas de la política municipal, así como la coordinación de toda la gestión. Para el movimiento vecinal cabría plantearse el objetivo de que, al final de la presente legislatura, las Juntas de Distrito decidan y gestionen al menos el 50% del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid, excluido el capítulo de personal”.

¹³⁷ http://www.iucarabanchel.org/index.php?option=com_content&view=article&id=46:ayuntamiento-de-madrid-descentralizacion-y-participacion-ciudadana-propuestas-de-izquierda-unida&catid=37:noticiasIU&Itemid=50.

Precisamente Izquierda Unida, derivada del PCE, fue quien insertó en la agenda del primer gobierno municipal de la democracia, de coalición PSOE y PCE, el discurso de la descentralización unida a la participación ciudadana. A pesar de algunas iniciativas como las Normas de Participación Ciudadana, pocos fueron los avances a este respecto, motivado en parte por la preferencia a la desconcentración que

3.4.3. Descentralización y participación

En el caso de Madrid el modelo adoptado por la ciudad en términos de competencias hacia los distritos ha sido más de desconcentración que de descentralización. Como ya lo apuntarán Colino y Del Pino (2003), en el caso de España uno de los obstáculos para llevar adelante procesos de participación ciudadana en los municipios de manera más generalizada y sistemática es lo que han denominado “eslabón perdido de la descentralización” el nivel local. Es decir, en el país tuvo lugar un marcado proceso de descentralización de la administración nacional a la autonómica, sin embargo sólo hacia finales del siglo XX con el Pacto Local se inició un tímido proceso de descentralización hacia los municipios, cuestión que en grandes ciudades como Madrid ha avanzado más. No obstante la descentralización al interior de la ciudad no se ha desarrollado.

Tabla 3.13. Comparación modelo de descentralización Bogotá- Madrid

| Bogotá | Madrid |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Modelo gestión administrativa desconcentrada • Elección directa cuerpo colegiado (JAL) en localidades • Alcalde mayor elige alcalde local a través de terna enviada por JAL • Porcentaje mínimo sobre el presupuesto de la ciudad gestionado por distritos del 11% • Existencia de unidad centralizada para la gestión del presupuesto de las localidades (UEL) hasta el 2011 • Bajo nivel de competencias de las localidades, no claridad sobre éstas • Baja a autonomía y capacidad decisoria | <ul style="list-style-type: none"> • Modelo gestión administrativa desconcentrada • No hay elecciones a nivel de distrito • Concejal- presidente de distrito elegido por alcalde mayor • Junta Municipal de Distrito compuesta por concejal- presidente, portavoces de partidos de oposición y vocales vecinos (elegidos de acuerdo a propuesta de partidos) • Porcentaje mínimo sobre el presupuesto de la ciudad gestionado por distritos del 13% • Baja a autonomía y capacidad decisoria |

Si bien inicialmente el discurso político de los primeros gobiernos democráticos se orientaba a favor de la descentralización con el tiempo se trató de un proceso más de traslado de competencias administrativas y de gestión, más no de decisión. En su estudio

manifestaba el PSOE. Este asunto fue uno de los temas álgidos de dicho gobierno de coalición dado que el movimiento vecinal aspiraba a una gestión política más descentralizada.

sobre participación en Madrid entre 1979 y 2001, Walliser (2003) observa cómo durante este período se aprecia el carácter centralizado de la estructura organizativa de la ciudad, razón por la cual mecanismos de participación como los Consejos de Distrito tuvieron una reducida capacidad de influir en la agenda del distrito, debido a las pocas competencias de éstos y el control que tienen los partidos mayoritarios de dichos mecanismos, este punto se profundizará en el capítulo de participación ciudadana. Según los hallazgos de Walliser, la descentralización en la ciudad no ha sido posible debido al clima de confrontación política entre los partidos, que se reflejaría en una amenaza para la gobernabilidad y disputas en el caso de distritos gobernados por la oposición.

En su campaña política en el año 2002 Alberto Ruíz Gallardón anunció un punto que desde 1982 no se aludía de forma directa, la descentralización hacia las Juntas Municipales de Distrito en Madrid. Declaró que era precisa una “tercera descentralización” hacia las JMD en donde los concejales- presidentes se convirtieran en auténticos alcaldes de distrito “con capacidad y presupuesto para resolver los problemas de los ciudadanos” a fin de acercar la administración local a los vecinos (Diario ABC, 22 de septiembre de 2002). Sin embargo la anunciada tercera descentralización pronto se fue disipando, poco después de haber asumido su mandato restaba a los distritos competencias como la conservación y mantenimiento de las calles y aunque se anunciaba que a partir del año 2004 se aumentarían las competencias de los distritos desde el 2003 hasta el 2011 se observó una clara disminución de las competencias propias y la profundización de las JMD como ámbitos de gestión, reducido poder de decisión, y traslado de temas hacia las áreas del Ayuntamiento que cada progresivamente fueron ganando fuerza. Una de las competencias asumidas por el Ayuntamiento que anteriormente llevaban las JMD que generó más polémica fue la relacionada con el tema de urbanismo, de tal suerte que quedaban centradas en las concejalías de Economía y Urbanismo, de total confianza del alcalde, de esta forma los concejales de distrito perdieron la potestad a la hora de emitir cualquier tipo de licencias. Esta cuestión llevó a que los concejales expresaran su malestar "poco después de la llegada de Ruiz Gallardón al Ayuntamiento nos quitaron las de medio ambiente, policía y hasta las de mobiliario urbano y ahora nos quitan las únicas que nos quedaban. No se fían de nosotros y nos quitan el trabajo" (El Mundo, 27 de marzo de 2008). De igual forma los concejales recalcan la falta de confianza del alcalde hacia ellos, la reducción de sus competencias y la “transformación de forma encubierta a una organización parlamentaria de toda la estructura de los distritos” (EL Mundo, 14 de enero de 2010).

Dicha reducción de competencias también ha sido advertida por los vecinos y las asociaciones de los distritos. Cuando se les consultó en la entrevista sobre este tema casi en la totalidad de los tres distritos estudiados, los entrevistados estuvieron de acuerdo en

la percepción sobre la disminución de atribuciones y su efecto nocivo sobre la participación ciudadana. Afirmaron que anterior a 2003 las JMD tenían mayores competencias y por ende se podía acudir a ellas, bien a través de los canales formales o informales, para plantear cuestiones de los barrios y podían tener respuesta, en la actual estructura las JMD son vistas como meros canales de intermediación con las Áreas del Ayuntamiento. Así “las JMD lo que hacen es trasladar papeles, dependiendo del problema lo envían a las áreas correspondientes pero ellos no pueden dar respuesta”. Para los entrevistados de las asociaciones, el mayor problema es que el tiempo en dar respuesta ha aumentado ya que si plantean alguna petición y hay una respuesta negativa por parte del Ayuntamiento, deben presentar alegaciones, lo que hace que los términos en dar respuesta a su demanda se amplíen significativamente. Anteriormente, según buena parte de los entrevistados, esta cuestión se resolvía directamente hablando con el concejal o con los técnicos de la JMD. Por otra parte, para aquellos entrevistados que han estado en las asociaciones casi desde el inicio de la democracia, ahora resulta poco más que ineficaz acudir a las JMD a plantear algún problema de su barrio y hacer seguimiento al mismo, dado que el concejal- presidente aduce que no es una cuestión de su competencia y que pasará el asunto a las áreas pero ellas son las responsables, con lo cual hay una percepción de menor accesibilidad de las autoridades encargadas de la toma de decisiones, y por tanto, de la posibilidad de incidir en los asuntos de gobierno.

Por parte de los entrevistados pertenecientes a las JMD hay opiniones dispares, desde aquellos que señalan que la pérdida de competencias no ha sido importante y que la participación no necesariamente está ligada con la descentralización, hasta aquellos que reconocen que en efecto se han disminuido las responsabilidades de las juntas y que por un lado eso ha ralentizado su actividad, y por otro, no pueden dar respuesta las demandas de los vecinos “si viene un vecino qué le decimos ¿eso no es competencia nuestra, lo hemos pasado a las áreas?”. Parte de los entrevistados de las JMD aducían que esta pérdida de atribuciones ha estado relacionada con el proyecto de gobierno y de ciudad de Ruiz Gallardón cuyo plan de modernizar a Madrid pasó por dar una imagen más homogénea de ciudad para lo cual era necesario que las áreas centrales se encargaran de temas medulares, restando tales competencias a los distritos. Igualmente se hizo alusión a que si bien las JMD tienen reducidas competencias propias, los concejales- presidentes pueden presentar problemas de sus distritos en los plenos del Ayuntamiento para que sean tratados por las diferentes áreas.

Si bien este tema se tratará con mayor profundidad en los capítulos relativos a la participación y el estudio de caso en los distritos, cabe anotar que la ciudad de Madrid ha tenido un carácter más de desconcentración que de descentralización a las JMD, sin embargo desde el inicio del gobierno de Gallardón se apreció una progresiva

recentralización de algunos temas en las áreas que pudo estar relacionado tanto con su estilo de gobierno y proyecto de ciudad centrada en importantes inversiones en infraestructura, y en los cambios normativos en particular la Ley 57/2003 que fortaleció el esquema de gobierno alcalde fuerte en España, en especial en las grandes ciudades. La figura del Gerente de Distrito vino a profundizar la influencia del alcalde en las JMD ya que éstos son personal de confianza del alcalde.

Con respecto a Bogotá el proceso de descentralización del gobierno de la ciudad hacia las localidades fue derivado de un mandato constitucional y se reglamentó en el año 1993. Las JAL son elegidas directamente por los ciudadanos, mientras que el alcalde menor es nombrado por el alcalde mayor de la ciudad, a partir de una terna elaborada por la JAL. Los alcaldes menores deben responder por las directrices establecidas por el Plan de Desarrollo de la ciudad y más que tener una relación directa con el alcalde la tienen con la Subsecretaría de Asuntos Locales que a través de reuniones constantes orienta y da indicaciones respecto a las actuaciones que deben realizar en las localidades. De igual forma se hace un seguimiento de la ejecución presupuestal en el distrito. En ocasiones se ha señalado que la elección del alcalde menor no es discreción del alcalde de la ciudad sino que responde a una negociación entre éste y ciertos concejales, lo que garantiza a estos últimos relativo control de la ejecución presupuestaria en los barrios y localidades, con ello el mantenimiento y atención de las redes clientelares. Por su parte, los ediles son quienes tienen una relación más cercana con los vecinos y los líderes barriales. Dado que son los ediles los encargados de elaborar la terna de alcalde menor es probable que se den negociaciones entre éstos y los candidatos a alcalde local para que una vez resulte nombrado haga ejecuciones presupuestarias que favorezcan a los ediles y reproduzcan sus redes de apoyo electoral.

A diferencia de Madrid en el caso de Bogotá las alcaldías menores aún resultan alejadas de la ciudadanía en su conjunto, el ciudadano se siente más identificado y hace más responsable de la gestión de la ciudad al alcalde mayor que a la JAL o el alcalde menor. En ese sentido, son pocos los ciudadanos que se acercan directamente a las alcaldías menores para presentar demandas o reivindicar cuestiones, quienes lo hacen son generalmente líderes barriales o asociativos que ya conocen los cauces. No son usuales los canales o medios de comunicación en los distritos que acerquen al ciudadano a las autoridades, alcalde menor y JAL.

Conclusiones

El proceso de transición democrática que experimentaron tanto Colombia como España, la Constitución de 1991 en Colombia y el establecimiento de la democracia con la Constitución de 1978 en España, supuso para cada país, y en particular para las ciudades estudiadas, nuevas reglas de juego para definir el proceso político y con ello la participación de los ciudadanos.

La democracia restringida en Colombia (Leal, 1989) como consecuencia del Frente Nacional instaurado en 1958 tuvo entre otros, como resultado el debilitamiento de la identidad de partido, el aumento de la competencia intrapartido, la intensificación del clientelismo y el hermetismo a la entrada de terceras fuerzas. La Constitución de 1991 dio paso a la apertura del espectro político a terceras fuerzas, mientras que por otro lado, la pérdida de identidad partidaria y la faccionalización al interior de los partidos tradicionales se profundizaron generando una progresiva desinstitucionalización del sistema de partidos (Mainwaring, 2002). El clientelismo como forma de reproducción política y privatización de la esfera política, que en términos de Leal y Dávila trata de “la apropiación privada de recursos públicos con fines políticos” (1994:10), se acrecentó en el período del Frente Nacional y con la nueva Constitución ha parecido mutar hacia un nuevo tipo de clientelismo denominado “clientelismo de mercado”.

En el plano municipal, en particular en el caso de Bogotá, la reforma constitucional se tradujo en el establecimiento de un nuevo espacio de representación política, las Juntas Administradoras Locales, que transformaron la gobernanza de la ciudad, generando mayor cercanía con los ciudadanos. Sin embargo, lejos de modificar las tradicionales relaciones políticas basadas en el clientelismo las ha profundizado generando, en muchos casos, una intermediación particularista de los bienes públicos que son distribuidos en función de los réditos electorales.

En el caso de España la transición a la democracia, contrario a la situación observada en Colombia, dio inicio a un proceso de progresivo fortalecimiento de los partidos políticos en todos los niveles de gobierno, como actores centrales del proceso político. Las reglas del juego político fueron definidas de tal suerte que los partidos se convirtieron en órganos privilegiados, exclusivos y excluyentes, de canalización de la participación ciudadana en la esfera política (Montero, 1981:34-35), cuestión que sumado al bajo nivel de pertenencia asociativa ha reforzado dicho fenómeno. Este punto se desarrollará en el siguiente capítulo. Los elementos anteriormente mencionados han convergido en España a una alta institucionalización del sistema de partidos, que en el caso de Madrid se ha expresado desde 1992 en un sistema con partido predominante.

Considerando el color político en ambas ciudades, éste parece no haber tenido mayor incidencia en la profundización o puesta en marcha de políticas de participación ciudadana. En el caso de Madrid hay tres etapas diferenciadas, que serán tratadas con mayor profundidad en el capítulo V. En general desde la instauración de las primeras normas de participación en 1980 hasta el 2003 se mantuvieron similares espacios participativos, basados principalmente en las asociaciones del distrito, con una eficacia relativa y dependiente de las relaciones informales con los políticos distritales y municipales. No obstante desde el 2003 con la llegada del alcalde Alberto Ruiz Gallardón el tema participativo fue incluido de forma importante en la agenda. Desde 1992 con la llegada del Partido Popular al poder, se mantiene una alta estabilidad en el cual este partido es predominante en el poder municipal. A juicio de Lowndes, Pratchett y Stocker (2006:555) tal estabilidad puede desincentivar el cambio y la introducción de políticas como la de participación ciudadana que supone complejizar el proceso decisional y restar control sobre el proceso político a los partidos que están en el poder. Sin embargo, según estos mismos autores (2006:555-556) en caso de existir disputas intrapartido de cambios de liderazgo al interior de éste puede que se presente un incentivo para buscar apoyo dentro de la comunidad en general. Esto pudo haber sido uno de los elementos que estimuló la introducción del tema participativo en la agenda. Otro elemento que puede explicar la ampliación de la oferta participativa en el gobierno de Ruiz Gallardón es lo que Navarro denomina oportunismo político (1999: 278) en donde los espacios participativos se crean en la medida en que exista confianza entre actores políticos y sociales, llegando a acuerdos sobre las reglas que harán posible que cada uno de ellos alcance sus intereses de forma más satisfactoria que utilizando otras tácticas, y que por otra parte, pueda suponer un rédito electoral.

En el caso de Bogotá, la introducción del tema participativo en la agenda fue consecuencia del mandato de la Constitución de 1991. A partir de ese momento los alcaldes de la ciudad han cumplido la norma sin que se observen importantes diferencias en función de la ideología política del alcalde gobernante.

La elección popular del alcalde mayor de la ciudad al igual que el concejo, que conlleva la existencia de una legitimidad dual, ha supuesto un continuo enfrentamiento entre las dos autoridades y el surgimiento del *dead-lock* en algunos gobiernos. Este hecho ha sido más acusado debido a la no coincidencia, en buena parte de los períodos de gobierno desde 1995, del partido mayoritario en el concejo y del que proviene el alcalde mayor. El creciente personalismo político, más evidente en el caso del alcalde, la faccionalización de los partidos tradicionales y atomización de terceras fuerzas, con una exigua identificación partidista, se ha traducido en la dificultad de formar mayorías en el concejo y facilitar la gobernabilidad en la ciudad. Si bien el alcalde cuenta con amplias

competencias precisa del concejo para la aprobación del presupuesto y es la corporación la que aprueba las iniciativas de acuerdo presentadas por el ejecutivo. Por tanto, en orden a cumplir con el programa de gobierno, dada la dificultad de lograr consensos, los alcaldes se han visto expuestos a dos escenarios, en primer lugar, intentar llegar a acuerdos con concejales para sacar adelante el programa de gobierno, y dos, hacer uso de sus amplias competencias negociando lo mínimo con el concejo aún a costa de no poder llevar adelante todas las iniciativas.

Por otra parte, la desinstitucionalización del sistema de partidos en Bogotá dificulta por una parte, alcanzar mayorías y lograr consensos en temas centrales así como, por otra, la prevalencia de programas de partido que den cierta continuidad ideológica y programática a los gobiernos de los diferentes alcaldes. La dependencia del personalismo político genera una mayor volatilidad respecto a la posición sobre temas políticos claves, como la cuestión de la participación ciudadana.

Una política como de la participación ciudadana que supone introducir mayor transparencia en los procesos de gobierno así como algún tipo de redistribución de poder, en términos de incidencia de la ciudadanía en el proceso de políticas, requiere de consenso y mayorías en el concejo que son difíciles de lograr en el caso de Bogotá. Las iniciativas respecto a la cuestión participativa dependieron hasta el año 2000 de la discreción del alcalde y fueron aprobadas vía decreto. Fundamentalmente se efectuaron para obedecer el mandato constitucional y como se verá en el capítulo V, los alcances de los espacios participativos han sido limitados.

El constante enfrentamiento entre el concejo y el alcalde de la ciudad también puede ser un elemento que ha desincentivado a que el ejecutivo de la ciudad decidiera fortalecer los espacios participativos, primero por la dificultad de formar mayorías ante temas de gran calado en la ciudad y segundo, por la preeminencia de la eficacia en la gestión de gobierno. Así, aunque en un sistema presidencial pareciera que existe mayor facilidad para que el ejecutivo lleve adelante iniciativas políticas, esto será más difícil en el marco de un sistema de partidos desinstitucionalizado en el cual lograr mayorías en el órgano legislativo es proceso arduo, mucho más si se trata de partidos que actúan como microempresas electorales, como en el caso de Bogotá.

Para Avritzer la relevancia de los partidos políticos en la instauración de procesos participativos institucionales tiene que ver con su capacidad de transformar las demandas difusas de participación existentes en la sociedad civil en una propuesta organizada de participación a nivel del gobierno (2010:21). Si bien es claro que los partidos políticos ocupan un papel central en insertar el tema participativo en la agenda pública, este elemento será clave dentro un sistema de partidos institucionalizado, en caso contrario, la

presencia de un alto personalismo político y de gran volatilidad electoral generaran menor continuidad en las políticas de participación que probablemente serán revisadas en cada elección suscitando discontinuidades en los procesos. De igual modo, en sistemas presidencialistas en caso de no haber coincidencia ideológica o partidista entre el ejecutivo y legislativo, habrá mucha mayor dificultad en llevar adelante iniciativas políticas como las atinentes a la participación ciudadana.

Este último punto también lleva a concluir, de que a pesar que en Bogotá subsista un sistema presidencial en donde se supone el alcalde tiene mayores competencias y poderes que en un modelo parlamentario, lo que se observa en la práctica es que en el caso de Madrid, el alcalde tiene aún mucho más poder y control del proceso político comparado con el de Bogotá. Esto se explica porque al tener mayoría en el Pleno municipal se garantiza que sus propuestas no encontrarán oposición y serán factibles de ser aprobadas, caso contrario al de Bogotá, que al tener un sistema presidencialista de legitimidad dual, el alcalde no tiene la garantía de contar con mayorías en el concejo y en caso de surgir enfrentamientos, le será difícil sacar las propuestas importantes de su gobierno. Esto en términos de política de participación ciudadana va a redundar en que en el caso de Madrid la voluntad política sea el principal factor que determine si éste tema entra en la agenda de gobierno, considerando la predominancia del PP desde 1993. En el caso de Bogotá, la voluntad dependerá tanto de la posición del alcalde respecto al tema como del interés del concejo. Si bien el alcalde puede imponer la iniciativa vía decreto, incluir innovaciones importantes en materia de participación probablemente supondría abrir un conflicto con el concejo y en un marco como el de Bogotá, que como se expondrá en el próximo capítulo, la presión por parte de la ciudadanía acerca de profundizar la influencia de los espacios de participación en los procesos de gobierno es menor, es posible que no existan los incentivos suficientes para insertar este tema en la agenda. Algunos entrevistados, en particular expertos, afirmaban que uno de los fracasos del partido del Polo Democrático, de ideología de izquierda, fue la no instauración de presupuestos participativos en la ciudad, no obstante teniendo en cuenta el anterior escenario resulta poco probable que el concejo de la ciudad, que de forma importante basa su mantenimiento en el cabildo de la ciudad a partir de la lógica clientelar, apoye este proceso y que los alcaldes hayan tenido la intención de insertar un tema probablemente polémico en la agenda de gobierno.

CAPÍTULO IV. COMPARACIÓN DINÁMICA ASOCIATIVA BOGOTÁ- MADRID

Introducción

Caracterizar el tejido asociativo a través de un estudio comparado sobre participación ciudadana requiere no sólo determinar indicadores relativos al nivel de pertenencia a asociaciones, la tipología asociativa de la ciudad y la densidad de organizaciones, también exige explorar los patrones organizativos y la manera cómo éstas se han ido relacionando con los gobiernos locales.

Desde Tocqueville hasta Putnam se ha puesto de relieve la importancia de la capacidad de autoorganización de una sociedad para el rendimiento de las instituciones democráticas, bajo el supuesto de que las asociaciones evidencian la habilidad de actuar con patrones de cooperación y reciprocidad, superando los dilemas de la acción colectiva. En el mismo sentido Coleman (1988) reiteraba la relevancia de vínculos horizontales y de tipo voluntario en la generación de confianza, reciprocidad e intercambio. Tal como lo han señalado varios autores (Abers, 2000; Font, 2001; Walliser, 2003; Fung & Wright, 2003; Avritzer, 2010) las características del tejido asociativo de una sociedad es un elemento fundamental en el desarrollo y rendimiento de las políticas de participación ciudadana toda vez que permiten estructurar demandas más orientadas hacia el interés general, ir desarrollando habilidades de deliberación y coordinar acciones de conjunto, convirtiéndose en un interlocutor más cohesionado frente a los gobiernos locales.

Al observar la gran diversidad de los mecanismos de participación instaurados en diferentes ciudades, se advierte cómo muchos de ellos tienen su base en las estructuras asociativas existentes en el territorio por lo que a simple vista pareciera que fuera un axioma: si existe un tejido asociativo denso dichos mecanismos funcionarán correctamente y viceversa. No obstante, como lo han mostrado algunos estudios (Abers, 2000; Font, San Martín y Schneider, 2006; Avritzer, 2010) al examinar la influencia de las asociaciones en los mecanismos de participación, no sólo se trata del tamaño del universo asociativo, ya que aún en lugares con un alto número de organizaciones sociales se ha identificado la presencia de redes clientelares y un alto grado de politización y baja autonomía de estas organizaciones, si no de las características de las asociaciones y el tejido asociativo tales como su diversidad, la presencia de organizaciones productoras de

bienes públicos¹³⁸, su capacidad para crear redes y trabajar de forma mancomunada, los patrones de organización y relación con el gobierno, entre otros.

Aportes desde la sociología y las teorías de la modernización han demostrado que un momento clave en la evolución del asociacionismo en una sociedad es el proceso de modernización –alfabetización, industrialización, urbanización, democratización- puesto que implica la ruptura de las adscripciones tradicionales a grupos cercanos, como la familia, tribu, clan, y la construcción de nuevas afiliaciones a grupos más extensos, que están cohesionadas a partir de intereses como el trabajo (sindicatos u organizaciones profesionales), de carácter político (partidos o movimientos políticos) o sociales (de colectivos, como jóvenes, mujeres, o intereses como el medio ambiente, la cultura), así como la interlocución que se va construyendo entre éstas y el Estado. Ello se ve con mucha mayor claridad en ciudades que fueron objeto de migraciones como es el caso de Bogotá y Madrid. No obstante tal proceso de ruptura de anclajes tradicionales y creación de adscripciones modernas, con la consecuente creación de asociaciones, no necesariamente tiene lugar dando como resultado una sociedad atomizada en donde la recreación de habilidades como la cooperación será más escasa, teniendo dificultades en romper con los dilemas de la acción colectiva.

A la luz de los anteriores supuestos el presente capítulo tiene dos objetivos principales, en primer lugar, esbozar las características más relevantes del proceso de modernización en las ciudades y sus efectos en los patrones de organización, y en segundo, establecer los rasgos más importantes del tejido asociativo en cada una. Si bien profundizar en la dinámica de modernización que tuvo lugar en cada ciudad se escapa a los objetivos de esta investigación, si interesa conocer los aspectos centrales de la industrialización, urbanización y el tipo de participación que se promovió desde el régimen político, puesto que como se irá viendo, cada uno de ellos ha ido configurando el tipo de asociacionismo en ambas ciudades.

Tanto Bogotá como Madrid muestran similitudes interesantes. En su calidad de capital del país recibieron durante un relativamente corto período de tiempo a un elevado número de migrantes provenientes de áreas rurales del respectivo país, especialmente entre las décadas de 1940 a 1960. Dentro de las expectativas subyacentes a la migración

¹³⁸ Al respecto, como demuestra el análisis de Boix y Posner (2000), los diversos tipos de asociaciones pueden afectar de manera diferente al capital social existente según sean sus características, lo que influirá en el grado de cooperación y los atributos de su comunidad cívica. Para ello es preciso hacer tres distinciones a fin de identificar los verdaderos alcances del tejido asociativo en la comunidad cívica: i) normas que sigue los miembros para su participación; ii) finalidad de las asociaciones; y iii) capacidad de crear redes y lazos con otras asociaciones. Una distinción adicional es el tipo de bienes que producen, si se trata de bienes públicos o privados, considerando que los primeros tendrán mayores consecuencias sobre la confianza, la reciprocidad y la cooperación, en definitiva, sobre el capital social.

a la ciudad estaba el enrolarse en las nacientes fábricas fruto de la industrialización reciente, sin embargo la estructura productiva en cada ciudad fue diferente y así su capacidad de absorber la creciente mano de obra llegada de sectores rurales. El rápido crecimiento demográfico generó lo que Castells ha denominado crisis urbana. En ambos casos, los gobiernos enfrentaron importantes problemas relativos a la urbanización que se fue produciendo y que suscitó en la periferia asentamientos sin apenas acceso a servicios y bienes públicos en los que se fueron instalando los nuevos habitantes. Si bien ambos países estaban bajo regímenes autoritarios, en el caso de Colombia, de democracia restringida, la respuesta de cada gobierno fue diferente lo que, como se desarrollará, tuvo importantes efectos en el tipo de organizaciones que surgieron en particular las vecinales, que fueron las encargadas de recoger los reclamos de estas comunidades y canalizarlas hacia la administración. Desde ese entonces, las asociaciones de vecinos –juntas de acción comunal en Colombia- han tenido un papel central en la vida asociativa de los respectivos barrios y en las dinámicas de participación ciudadana. Por último y considerando el tránsito de estas sociedades de industriales a postindustriales, en clave de Inglehart, nuevas asociaciones han ido cobrando fuerza en lo local, restando un poco el protagonismo de las asociaciones de vecinos.

La convergencia de los anteriores elementos irá definiendo el tejido asociativo de cada ciudad, imprimiéndole características particulares, no sólo a nivel interno respecto al tipo y densidad de organizaciones que se crean, si no a nivel externo en términos de su relación con el gobierno local, cuestión que será fundamental para analizar los patrones de participación en cada una de ellas.

4.1. Modernización en Colombia

4.1.1. Proceso de modernización política y desarrollo político

Durante el siglo XIX Colombia experimentó dos profundos cambios, el convertirse en una república independiente, bajo el gobierno de dos partidos de corte oligárquico, y la incipiente inserción en la economía mundial a través de la agroexportación, estos elementos serán centrales en el posterior proceso modernización y determinarán su transformación en los ámbitos económico, social y político.

Durante el siglo XIX las pugnas partidistas entre el radicalismo federal, del partido liberal, y el centralismo católico, del partido conservador, ocuparon la escena política, trascendiendo igualmente a la esfera económica y social. El debate de cómo erigir una economía exportadora estable fue ensombrecido por dicho conflicto político que también se reflejó a través de la guerra civil que asoló buena parte de las zonas rurales del país (Palacios, 2003:19). Sólo hasta las primeras décadas del siglo XX, en particular desde 1920,

se empieza a apreciar el despegue hacia un proceso de instauración del capitalismo bajo el ritmo marcado por la exportación de café, que tuvo un papel central en la acumulación de capital en el país, y una tímida dinámica industrializadora. En la democracia oligárquica establecida desde inicios del siglo XX los líderes de los partidos se aseguraban el control y lealtad de los seguidores principalmente a través de mecanismos clientelares, que había sido una constante en la reproducción del sistema político del país (Leal y Dávila, 1994).

El frágil equilibrio entre el liberalismo económico y el conservadurismo político del régimen oligárquico, que caracterizó este primer período de modernización, pronto empezó a flaquear, debido en primer lugar a los efectos de la crisis del 30, y en segundo, por la necesidad de acometer cambios en consonancia con las transformaciones subyacentes al proceso de modernización, como la instauración de un Estado más fuerte (diferenciación de estructuras políticas, establecimiento de una burocracia, entre otros), la ampliación del derecho al sufragio, la regulación de las relaciones laborales y de la propiedad de la tierra así como el establecimiento de nuevos impuestos. Cuestiones que para los sectores más conservadores de la élite política y económica resultaban amenazantes. A mediados de la década de 1930 el gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo (1934-38) inició reformas hacia esta dirección.

A la par de que se producían estas primeras reformas surge una progresiva movilización social y política con nuevas demandas hacia el Estado, en consonancia con el proceso de movilización social señalado por Deutsch (1961), como resultado de la dinámica de industrialización. Esta cuestión puso de manifiesto la tensión entre las reivindicaciones sociales y el *statuo quo* del régimen político controlado por los partidos tradicionales. La confluencia entre banqueros, élite cafetera, industriales y líderes de los partidos cohesionó a las élites dominantes mientras que los sectores populares mostraron una alta fragmentación, derivada por una parte, del sectarismo partidista y por otra, por la exigua existencia de formas intermedias como los sindicatos o las asociaciones civiles¹³⁹.

La década del 40 vio surgir la expansión del número de huelgas, de disturbios en las ciudades y un incremento de la violencia rural que a juicio de Wilde (1984:34-36), evidenciaba el progresivo incremento de demandas hacia el sistema político. Esta creciente movilización política¹⁴⁰, en las ciudades particularmente, estaba acompañada en

¹³⁹ Para Pécaut (2000) otra de las causas de la fragmentación social en Colombia son las características geográficas del territorio que se distingue por estar dividido por tres cordilleras como continuación de Los Andes, que genera un terreno quebrado, abrupto que desde la fundación del país ha impedido el establecimiento de comercio, transporte y comunicaciones fluidas.

¹⁴⁰ La participación electoral alcanzó un 63% en 1947 y un 72% en 1949 gracias a la figura de Gaitán. Amplios sectores de la población se sentían movilizados a participar en la esfera política a través del voto para apoyar el populismo naciente, proceso que se vio truncado con el asesinato de este líder en 1948, como consecuencia las elecciones en 1951 cayeron a un 37% y en 1953, sólo alcanzaron 39% (Wilde, 1984:44).

las áreas rurales de un incremento de la violencia siendo para Wilde otra expresión de la irrupción de la participación. El surgimiento de nuevas figuras con discursos transformadores dentro de los partidos tradicionales, como Jorge Eliécer Gaitán, junto con el rápido crecimiento de la participación llevó a poner en evidencia las debilidades de la democracia oligárquica para hacer frente a las transformaciones sociales y económicas que estaban teniendo lugar. Así, el principal reto que tuvo que afrontar el bipartidismo en ese entonces fue el proceso de cambio social resultado de la industrialización que no encontró como correlato una transformación similar en el sistema político, cuyo corte restrictivo y poco interesado en la activación del sector popular profundizó dicha disociación entre lo social y lo político.

La emergencia de un incipiente movimiento populista al interior del partido liberal, liderado por Jorge Eliécer Gaitán, con semejanzas con el peronismo, en Argentina, y el varguismo, en Brasil, que manifestaba consignas orientadas a ampliar la participación de los sectores populares y forzar cierta apertura del régimen político fue un desafío para el bipartidismo tradicional. Las reformas iniciadas por López Pumarejo, del partido liberal, años atrás aunque tímidas no eran bien vistas tanto por el partido conservador como por algunas facciones del liberal, que consideraban que éstas amenazaban la estabilidad política tradicional y los intereses de las élites tanto políticas como económicas; por ello el discurso de Gaitán¹⁴¹ resultaba aún más inquietante puesto que llamaba a la activación de las bases populares¹⁴². Con el asesinato de Gaitán en 1948 y el inicio del período de la Violencia se cierra el paso hacia la modernización política, entendida en términos de Huntington como la extensión de conciencia política a nuevos grupos sociales y su movilización en el ámbito político, ante el poco interés de los partidos tradicionales en permitirla y la debilidad de las fuerzas sociales por forzarla. A juicio de Wilde, Colombia se encontraba a finales de 1940 en tránsito entre una democracia de corte oligárquico hacia una democracia más moderna y participativa, en el marco de mayores presiones sociales y políticas, sin embargo tal consolidación de una democracia participativa se vio truncada, cuya manifestación más explícita fue la muerte de Gaitán, generando a partir de entonces

¹⁴¹ El 7 de febrero de 1948 Gaitán realiza un discurso en la Plaza de Bolívar de Bogotá, en frente de la casa del gobierno nacional, que se denominaría “Oración por la Paz” en relación al recrudecimiento de la violencia política que tenía lugar en ese entonces, este es un extracto: “Excelentísimo señor Presidente de la República, doctor Mariano Ospina Pérez (...) No os reclamamos tesis económicas o políticas. Apenas os pedimos que nuestra patria no siga por caminos que nos avergüenzan ante propios y extraños. ¡Os pedimos tesis de piedad y de civilización! Señor Presidente: Os pedimos cosa sencilla para la cual están de más los discursos. Os pedimos que cese la persecución de las autoridades y así os lo pide esta inmensa muchedumbre. Pedimos pequeña cosa y gran cosa: que las luchas políticas se desarrollen por cauces de constitucionalidad (...)” (Cruz, 1996).

¹⁴² En otro discurso de Gaitán afirmaba: “El hambre no es liberal ni conservadora, y la corrupción no es tampoco liberal o conservadora, sino clasista (...) el pueblo es superior a sus dirigentes (...) los dirigentes están frustrando las aspiraciones de las masas y por lo tanto debe producirse un cambio” (Alape, 1984:49).

un período de violencia que sólo pudo ser relativamente contrarrestado con la instauración del Frente Nacional en 1958. Las estrategias del régimen político para hacer frente a las crecientes tensiones sociales fue a partir de entonces la cooptación, con la utilización de variantes como el clientelismo, y la represión.

El período de la Violencia¹⁴³ es visto en palabras de Palacios como “una trágica bisagra entre una época de reformas parciales, movilizaciones y esperanzas populistas y el compromiso de estabilidad por arriba (de las élites políticas y económicas) que las cancela” (2003:20). Para Wilde no obstante, debe resaltarse que la confrontación manifestada a través de la violencia no contenía un discurso ideológico, sustentado en la disputa partidista, ni una base de conflicto de clases dado que en Colombia el pueblo nunca logró desarrollar una propia conciencia de clase. En ese sentido este conflicto ponía de manifiesto la incapacidad de las instituciones políticas de adaptarse a los cambios subyacentes a la modernización y hacer frente a la creciente movilización social y política, es decir, no fue posible hacer la transición de mecanismos, informales, difusos y particularistas que caracterizaban al régimen político a uno más amplio, incluyente e institucionalizado propio de un sistema político moderno (Wilde, 1984:67).

En 1958 luego del derrocamiento de Rojas Pinilla los dirigentes políticos llegaron a un acuerdo explícito con el fin de acaparar el espectro político y delimitar la participación, que quedaría reducida a la competencia política entre ellos, el denominado Frente Nacional (1958-1974). El resultado de este acuerdo en términos de la participación y la movilización política, fue la disminución de la cantidad de votantes, la represión y el surgimiento de nuevos movimientos y fuerzas políticas al margen del sistema, entre ellos las guerrillas. Ante el caos generado por la agudización de la violencia, la respuesta del régimen fue la instauración un orden represivo y excluyente, que en términos formales supuso el mantenimiento de reglas de juego democráticas y la pervivencia de instituciones políticas modernas como los partidos y el voto a la par que dejaba de lado cualquier expresión de movilización política y conformación de nuevas fuerzas políticas que hicieran contrapeso a los partidos tradicionales.

Las consecuencias del acuerdo bipartidista en el sistema político fue la progresiva erosión de la legitimidad de éste, considerando que este elemento depende del grado de institucionalización y participación política. Al reducir los márgenes de movilización política de los ciudadanos se restringió la posibilidad de dar un cauce institucional a las reivindicaciones sociales limitando la participación y el ejercicio de la ciudadanía.

¹⁴³ Entre 1946 y 1953 se ubica lo que en la historia de Colombia se conoce como el período de la Violencia, cuyo punto álgido fue la muerte de Jorge Eliécer Gaitán, que derivó en que la violencia tradicionalmente rural se trasladase a las ciudades. Véase Guzmán, Fals y Umaña (1962), Sánchez y Meertens (1983), Oquist (1980), Palacios (2003) y Pécaut (2001).

Asimismo, la legitimidad entendida como la confianza y aceptación de las reglas juego político por parte de las bases sociales, se fue socavando ante la imposibilidad de canalizar demandas hacia partidos que en efecto expresaran los intereses sociales, primero en la contienda electoral, y luego en el proceso de gobierno.

En consonancia con lo planteado por Huntington, la disociación y diferencia de ritmo entre movilización política y desarrollo de instituciones políticas puede dar lugar a la violencia e inestabilidad, que en el caso colombiano se vio confirmado, en particular por la subordinación de las instituciones políticas a las élites políticas y económicas así como su incapacidad y rigidez para hacer frente a las transformaciones sociales subyacentes al proceso de modernización.

O'Donnell (1973) matizando esta afirmación señala que en algunos países de América Latina, para garantizar la continuidad del proceso de desarrollo económico e industrialización, los regímenes autoritarios actuaron como formas de control de las dinámicas de participación y creciente movilización social, donde las élites económicas y tecnocráticas jugaron un papel relevante. En otras palabras, este autor señaló el vínculo estrecho entre el surgimiento del autoritarismo y las tensiones sociales producidas por el proceso de modernización en el marco de la industrialización. O'Donnell plantea que los cambios en el régimen político (de oligarquía a populismo y, finalmente, burocracia-autoritaria) obedecen a las tensiones políticas y sociales generadas por el proceso de industrialización, coincidentes con un modelo económico agroexportador, primera etapa de industrialización y consolidación industrial respectivamente, que a su vez tiene efectos en las formas de articulación y promoción de intereses de las élites y los sectores populares. No obstante aportes teóricos al respecto señalan que la transición entre un régimen político y otro no es lineal, como tampoco lo es que necesariamente surjan los tres, esto depende tanto de la estructura del sistema de partidos como de la fuerza política del sector popular así como que aquellos países con una modernización tardía, como es el caso de Colombia, tendrán una trayectoria particular, evitando las transformaciones políticas producidas en los primeros países que lograron la industrialización avanzada (Collier, 1985:31-36).

En el caso de Colombia no se produjo la transición sugerida por O'Donnell entre oligarquía, populismo¹⁴⁴ y burocracia-autoritaria, debido a cuatro cuestiones

¹⁴⁴ A este respecto Palacios señala que la ausencia en Colombia de un proyecto populista tuvo graves efectos en la transición hacia una democracia moderna, en particular en dos planos, i) al potenciar la violencia y ii) al coartar el desarrollo de políticas sociales que hubieran podido promover la igualdad de condiciones socioeconómicas de la población, "La ausencia de populismo condujo en Colombia a la violencia política y social mientras que en la vecina Venezuela, el populismo facilitó la democracia pactada en 1958 y la

principalmente: i) la temprana alianza entre sectores agroexportadores e industriales, que evitó la confrontación entre una burguesía emergente urbana y clases dominantes ligadas a la exportación de productos primarios; ii) la débil conformación de clases medias; iii) la baja activación política de clases populares y el laxo desarrollo de conciencia de clase; y, iv) el tácito acuerdo entre élites políticas de mantener el *statuo quo* y las restricciones a la participación política. Así, contrario a las principales premisas de las primeras teorías de la modernización, la industrialización en el caso de Colombia no supuso la consolidación de instituciones políticas democráticas, por el contrario, el régimen oligárquico mutó hacia un régimen de democracia restringida, con competencia partidista limitada y una participación política mínima, que sin embargo fue funcional al proceso de industrialización.

La muerte de Gaitán y el inicio de la violencia marcan una nueva etapa en donde se produce un quiebre con el esquema político anterior dado que la oligarquía tiene que hacer frente a las transformaciones sociales que estaban teniendo lugar como resultado de una industrialización más marcada derivada del modelo de sustitución de importaciones. Aunque posteriormente durante la dictadura de Rojas Pinilla surge un tímido populismo, éste rápidamente fue anulado por el bipartidismo que cerró las posibilidades de activación popular. El Frente Nacional permitió por una parte, continuar con el proceso de industrialización y garantizar estabilidad política, hasta el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones a mediados de la década del setenta, y por otro mantener un esquema autoritario y hermético hacia las fuerzas sociales vaciando de contenido ideológico y práctico a la competencia política.

La década del ochenta por su parte, pone de relieve las limitaciones del régimen político, su pérdida de legitimidad y de capacidad de regulación de conflictos, ante la agudización de la violencia por parte de las guerrillas y la crisis del modelo económico, todo lo cual conllevó a la necesidad de definir nuevas reglas de juego que permitieran una participación política más activa y la apertura hacia nuevas fuerzas sociales. Este fue el marco de la promulgación de la nueva Constitución Política en 1991, cuyos ejes fueron la participación ciudadana y la descentralización política, administrativa y fiscal hacia los municipios elementos que buscaban asegurar un sistema político más abierto.

Desde 1991 hasta la actualidad, los retos del régimen político han sido consolidar la institucionalización y dar garantías para la efectiva participación de los ciudadanos, no sólo a nivel electoral, buscando abrir espacios para nuevas fuerzas políticas, si no a través

realización de un conjunto de reformas sociales que ahorraron a los venezolanos la violencia política” (2000:33).

del mandato del desarrollo de mecanismos de participación ciudadana que complementen los canales electorales de participación.

En ese sentido, a través del nuevo marco legal establecido por la Constitución se pretendió dar el salto que no se había logrado décadas atrás, de una democracia de corte oligárquico y restringida, a una democracia moderna y participativa, proceso que aún se encuentra en construcción y como se verá en el desarrollo de la presente investigación ha encontrado múltiples rigideces que limitan la evolución hacia esquemas más participativos e integradores entre ciudadanos y sistema político.

4.1.2. Industrialización y urbanización. La débil consolidación de una economía formal y la informalidad urbana

Respecto a la modernización en materia económica puede señalarse que Colombia desde mediados del siglo XIX, al igual que los demás países de la región, progresivamente fue basando parte de crecimiento en la agroexportación, aunque sólo a finales de siglo logró con la producción de café insertarse de manera más firme en el mercado internacional. Sin embargo el país inició de forma mucho más lenta su camino hacia la industrialización, éste empezó en la década de 1920, a partir de una importante inversión extranjera en el país, lo que generó que la economía creciera rápidamente, siendo parte de los países bajo la denominación de industrializadores tardíos (Hirschman, 1985).

Parte de ese proceso de industrialización fue promovido con arreglo al modelo de sustitución de importaciones¹⁴⁵ donde el Estado desempeñó un papel relevante. La participación del empleo agrícola disminuyó con el correspondiente aumento del empleo industrial. El porcentaje de fuerza de trabajo vinculada a la agricultura pasó de 70%, en 1925, a 43% en 1970. No obstante ya en la primera etapa de industrialización, 1920-1945, empezó a evidenciarse la incapacidad de la industria de absorber la creciente mano de obra proveniente de la agricultura, en este período sólo empleó al 10% del aumento de la población activa.

A juicio de Corredor (1997:200-201) ésta una de las características de la modernización económica en Colombia¹⁴⁶, la liberalización de una proporción importante

¹⁴⁵ Siguiendo las orientaciones de la Comisión Económica para América Latina – CEPAL-, la industrialización mediante sustitución de importaciones se trató de un modelo de crecimiento económico latinoamericano iniciado después de la crisis económica de 1930, en algunos países mucho más tarde, en donde el Estado asumió roles de regulador, planificador, interventor a fin generar un nuevo esquema económico endógeno basado en la promoción de la industria nacional para satisfacer el mercado interno, ello a partir del establecimiento de altos aranceles para proteger a la industria nacional de la competencia extranjera. Véase Prebisch (1949; 1959, 1962), CEPAL- (1950, 1953), Bruton (1989).

¹⁴⁶ Otras de las características de la modernización industrial en Colombia señaladas por Corredor son: i) crecimiento del ingreso e incremento de la pobreza; ii) estructuras productivas oligopólicas que restringen

de mano de obra agrícola no se vio compensada con un incremento similar en la demanda de mano de obra industrial, generando un fenómeno de amplia migración del campo a la ciudad, donde los migrantes no eran absorbidos por el sector productivo de las ciudades. La pregunta es ¿por qué sucedió esto, cuando normalmente hay dinámica mucho más congruente entre la industrialización y la urbanización? Aunque como se verá en el siguiente apartado relativo a la urbanización, en América Latina la disociación entre industrialización y urbanización fue manifiesta, en el caso colombiano ello fue agudizado por la violencia rural que vivió el país en los años 50 que aceleró el proceso de urbanización haciéndolo mucho más caótico y generando amplios sectores sociales sin integración en el sector productivo formal. Así, la débil industrialización tuvo como efecto notable la existencia de un lánguido sector obrero, una limitada conciencia de clase y una exigua integración de los individuos en el sistema productivo. La informalidad y la economía de la supervivencia pasaron a ser condiciones endémicas, especialmente en las zonas urbanas.

A partir de mediados de la década del setenta se observa un agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, y la industria da paso a otros sectores como la construcción y los servicios, que progresivamente fueron ganando relevancia en su contribución a la producción nacional. Sin embargo en términos de empleo se aprecia una tendencia hacia la flexibilización del mercado laboral incrementando el número de trabajadores temporales o subcontractados lo que agudizó la dinámica de empleo informal que había existido desde el inicio mismo del proceso de modernización económica. De esta forma la falta de integración en la esfera económica, en términos formales, ha dado paso a una proporción importante de la población, en particular urbana, articulada en torno a una economía de la supervivencia¹⁴⁷.

En referencia a la urbanización, como se ha señalado anteriormente, se trató de un proceso acelerado en el cual entre 1938 y 1951 la tasa de crecimiento de la población urbana fue del 6.7, mientras que de la rural fue del 1.3, dinámica similar a la del período siguiente, 1951-1964, en el cual la tasa de crecimiento urbano fue del 7.8, mientras que de la rural fue del 1.7, casi cinco puntos más (Castells, 1973:8). En 1960 el 51% del total de la población colombiana residía en zonas urbanas para 1980 había ascendido al 67% y en 2010 es cercano al 78% (Cepal, 2005). Al igual que en otros países de Latinoamérica, este

competencia y no hacen posible el cambio técnico; iii) creciente concentración y centralización del capital; iv) mercado interno reducido y desarticulado; y, v) precaria inserción en el mercado internacional (1997:204).

¹⁴⁷ Para el año 2009 la tasa de empleo informal en Colombia, según datos del Ministerio de Hacienda, rondaba el 52,6%, dato que parece casi inalterado desde 1986 cuando se señalaba que cerca del 55% del empleo urbano en las grandes ciudades era informal, cifra que aumentaba al 63% en las ciudades intermedias (Corredor, 1997:286).

crecimiento acelerado generó grandes aglomeraciones en un lapso muy corto, sin que por una parte la actividad productiva creciera de forma proporcional, y por otro, que el Estado proveyera los bienes públicos necesarios para hacer frente a las necesidades de los nuevos habitantes. En el caso de Colombia, la urbanización no fue producto del dinamismo económico de las ciudades sino de la expulsión de las zonas rurales¹⁴⁸, en el cual el tema de la violencia tiene un efecto muy importante. Aunque sectores como la industria y los servicios crearon nuevos puestos de trabajo en las ciudades sin duda su capacidad de absorción de la mano de obra llegada de las zonas rurales fue insuficiente.

Este gran movimiento migratorio generó otro fenómeno en las ciudades: la fuerte diferenciación intraurbana, es decir, entre los antiguos pobladores y los nuevos migrantes, éstos últimos, procedentes de zonas rurales, con bajo nivel de alfabetización, bajos recursos socioeconómicos y, en muchos casos, sin lograr articularse al sistema productivo de la ciudad, lo que ha dado lugar al surgimiento de barrios marginales y a una evidente segregación urbana, ante los cuales el gobierno local, como se verá en el caso de Bogotá, ha dado respuestas insuficientes para integrar a estos nuevos pobladores. Al mismo tiempo que evidencia la incapacidad del sistema de producción de viviendas para atender las necesidades de estos habitantes, al considerarlo poco rentable, con lo cual la salida es la autoconstrucción en zonas que carecen de infraestructura de servicios públicos (acueducto, transporte, alcantarillado, luz, entre otros) que además se encuentran ubicadas en lugares poco aptos para la construcción, como las laderas y los cerros en el caso de Bogotá¹⁴⁹. Todo lo anterior ha puesto de manifiesto la casi inexistencia de una planificación urbana que controle el proceso de crecimiento e integre a los nuevos habitantes a los sistemas productivo, social y político.

Las acciones gubernamentales para hacer frente a la apropiación de terrenos y la autoconstrucción de viviendas fueron esencialmente la erradicación, utilizando en la mayoría de ocasiones medios coercitivos, y el realojamiento cuando no tuvo efecto la primera medida. Lo anterior acompañado de una suerte de tolerancia y pasividad por parte de la administración toda vez, que la autoconstrucción y el chabolismo son una respuesta a las necesidades de vivienda por parte de los migrantes rurales cuando el Estado no es capaz de satisfacerlo¹⁵⁰. La ilegalidad en la construcción de viviendas tuvo

¹⁴⁸ Para profundizar en las causas del éxodo rural en Colombia véase Bejarano (1987), Corredor (1988), Fals Borda (1975) quienes consideran que además de la violencia debe tenerse en cuenta la desigual distribución de la tierra como factor de expulsión rural, que precariza la situación laboral y productiva de los campesinos, así, si bien, la renta urbana para los migrantes no es muy alta, lo es en relación con los ingresos en las zonas rurales.

¹⁴⁹ En el caso de Bogotá para 1970 las invasiones de terrenos y la construcción de zonas ilegales estaban en vías de duplicar la ciudad, con un crecimiento que se escapaba al control oficial. Véase Cardona (1973).

¹⁵⁰ Una muestra de ello es la dificultad en el proceso de desalojo, toda vez que el Código Civil contemplaba que en caso de que las autoridades no lo efectuaran en los primeros 30 días de haberse ocupado el terreno,

dos expresiones: la invasión, y la urbanización “pirata”. La primera se caracteriza por la ocupación ilegal y arbitraria de terrenos en áreas periféricas para posteriormente efectuar la autoconstrucción. La segunda hace referencia a la compra de terrenos a bajo precio que eran vendidos por urbanizadores para luego ser autoconstruidos o gestionados por sus habitantes, denominados piratas dado que no cumplían con las normas de urbanización, ni autorización legal así como tampoco contaban con servicios públicos. Esta última cuestión promovió la especulación del suelo y un crecimiento caótico de las ciudades, lo anterior sin mayor control por parte de la administración.

En términos de Cardona, las formas de apropiación de terrenos urbanos en Colombia convergen con la progresiva evolución de la organización social por parte de los individuos que los realizan. Así, la primera parte del proceso de urbanización se caracterizó por ser de tipo acumulativo, donde la formación de “barriadas” era resultado de una lenta adición de viviendas autoconstruidas, para posteriormente pasar a efectuar apropiaciones de terrenos denominadas de “asalto” en las cuales un grupo organizado y de un número considerable de individuos irrumpen un terreno en un corto período de tiempo (1973:170). De esta manera se pasó de la espontaneidad en el proceso a una construcción de la vivienda informal, mucho más organizada.

Estas organizaciones se fueron constituyendo en importantes espacios de apoyo para quienes carecían de vivienda y generalmente se encontraban recién llegados a la ciudad y no contaban con otras redes de adscripción. Así fueron surgiendo movimientos solidarios como respuesta a las necesidades de vivienda de los nuevos sectores urbanos¹⁵¹. A partir de los años 60, estas organizaciones cobran fuerza ante la continua llegada de migrantes y el empobrecimiento de sectores populares debido a la limitada inserción en el sector productivo. Uno de los movimientos a nivel nacional más importante es la Central Nacional de Provienda (CENAPROV)¹⁵², independiente de los partidos tradicionales y de instituciones religiosas o asistenciales, fue articulando reivindicaciones en torno al acceso a la vivienda, los servicios públicos básicos y los

están inhabilitadas de realizarlo por la fuerza después de este término a menos de que se contara con la sentencia de un juez civil.

¹⁵¹ Algunos de los líderes de estos movimientos tienen sus raíces en procesos de luchas agrarias por el acceso a la propiedad desde los años de 1920, y militantes del movimiento agrario armado, ya que como se señalaba anteriormente, Colombia se ha caracterizado por una fuerte desigualdad en la propiedad en zonas rurales. Así el conflicto por el acceso a la propiedad en sectores rurales, se trasladó a las zonas urbanas. Igualmente pertenecían a sus filas, miembros del partido comunista y líderes sindicales. Véase Mosquera, 1984.

¹⁵² Sus lemas son: i) Luchamos por casa propia, sin cuota inicial y a largo plazo, ii) contra la especulación y alza de los alquileres, iii) por una reforma urbana democrática, iv) por la unión y defensa de los destechados en Colombia, v) por la organización y defensa de los arrendatarios, y, vi) por la unidad de acción y solidaridad con el movimiento obrero.

equipamientos de los barrios, al tiempo que efectuaba movilizaciones por el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la profundización de la democracia.

Paralelo a estas organizaciones también surgen otras de carácter religioso o asistencial con actuaciones aisladas pero sin la naturaleza reivindicativa de CENAPROV. Igualmente, los partidos políticos a través de sus mediadores clientelistas encuentran en estos nuevos sectores urbanos, especialmente en los habitantes de los barrios piratas, posibles “clientes” electorales, prometiendo mejoras en las condiciones de vivienda y de los barrios a cambio de votos, promesas que no siempre se cumplieron.

4.1.4. Asociacionismo y movilización social

En Colombia la relación entre el régimen político y los partidos tradicionales, con lo que se podría denominar sociedad civil, ha oscilado entre dos extremos. Por una parte, particularmente desde el periodo del Frente Nacional hasta 1991, se trató de una relación antagónica en la que predominaba la desconfianza mutua y la intención de desmovilización de cualquier expresión de organización social que resultara contradictoria al orden político establecido. Lo anterior se ha evidenciado tanto en la prohibición de las huelgas y el señalamiento de insurrecto o agitador a quien protestara¹⁵³, como en la alta probabilidad de que líderes sociales pudieran ser objeto de la violencia¹⁵⁴, sin que el Estado diera garantías efectivas de seguridad. Así retomando a Archila “el límite entre el legítimo uso de la fuerza y la penalización de la protesta fue continuamente transgredido por el Estado” (2004:218). Por otra parte, el Estado ha promovido la organización de asociaciones, como las de vecinos y campesinos, entre otros, sin embargo el resultado ha estado más cerca del patronazgo y el clientelismo, que del fortalecimiento de la sociedad civil. Estos elementos, como se verá, han tenido efectos nocivos tanto en la tendencia a la formación y pertenencia a movimientos y asociaciones, en particular cuando estas tienen algún carácter político, como en las características de la participación en la esfera política.

El carácter hermético del régimen político que fue predominante desde el inicio del Frente Nacional¹⁵⁵, creó una suerte de división entre la esfera de lo político y lo social, donde lo político parecía un ser terreno exclusivo de los partidos, cuya relación con la sociedad se reducía al voto, mientras lo social y sus reivindicaciones deberían estar libres

¹⁵³ Esto particularmente en los años en que se mantuvo de forma casi permanente el estado de sitio, de 1958 a 1991.

¹⁵⁴ Según datos de Londoño (1997:94) en última década habían sido asesinados más de 1500 líderes y activistas sindicales.

¹⁵⁵ Siguiendo a lo señalado por Hartlyn (1993) en el Frente Nacional fue evidente la ausencia de los sectores sociales en la concertación y definición de políticas como la laboral, la tributaria, entre otros.

de contenidos políticos¹⁵⁶. Desde el Estado se promovió la despolitización en el discurso de las organizaciones sociales, que en otros términos significa favorecer la desmovilización política de la sociedad, conteniendo la modernización política a la que hacía alusión Huntington. Esta dicotomía ha parecido resolverse a partir de la generalización de relaciones clientelares (Leal y Dávila, 1994), el control de ciertas organizaciones sociales (De Roux y Escobar, 2005) y la represión (Archila, 2002 y 2004), cuando no la vinculación a la extrema izquierda o a las guerrillas de las organizaciones contestatarias con el fin de descalificar el contenido de sus reivindicaciones (Torres, 2002).

En este marco, buena parte de los movimientos y organizaciones sociales desde la década del cincuenta han luchado por diferenciarse en particular por la vía negativa: no partidista, no política, no subversiva, no clasista (García MC., 2001), en un entorno en donde la persistencia de la lucha guerrillera vinculada ideológicamente a la extrema izquierda ha podido contribuir, al igual que el régimen político, a la fragmentación social y la debilidad de la sociedad civil del país¹⁵⁷.

Desde el Estado se promovió la creación de algunas organizaciones sociales, de esta forma surgen las Juntas de Acción Comunal y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos.

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) fueron creadas por la Ley 19 de 1958, coincidente con el inicio del Frente Nacional, bajo el principio de promover el desarrollo sobre la base del trabajo comunal, es decir, “ayudar a los individuos para que se ayuden a sí mismos”¹⁵⁸ (Londoño, 1997). De esta manera se buscaba integrar a las comunidades en la construcción y desarrollo de obras de infraestructura y servicios para entre otros

¹⁵⁶ Archila rescata un editorial del diario El Tiempo a partir de la exhortación de un dirigente sindical hacia la acción política de los sindicatos "el sindicato es en esencia una organización eminentemente social y de ninguna manera electoral o política, se ha estructurado para alcanzar con justicia las reivindicaciones de los trabajadores pero no debe ser concebida como un mecanismo partidista o electorero", el comentario de un diario de izquierda fue: "La burguesía nunca ha creído en que los sindicatos no deban ser políticos [...] Lo que no quiere y no acepta es que sean de una política distinta de la suya" (2004:216-217).

¹⁵⁷ Para Leal (1991) la laxitud de la sociedad civil en Colombia ha sido derivada, entre otros, de la acción de las guerrillas que han sustituido la movilización popular e inhibido sus formas de expresión. A este respecto Restrepo (1991) señala que, además de las guerrillas, la represión y la violencia hacia las organizaciones que hacen oposición al gobierno han sido otros de los factores que han restringido la conformación de una sociedad civil más activa y autónoma.

¹⁵⁸ Parte de la instauración de este programa por el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1972), el primero del Frente Nacional, estuvo inspirado en políticas llevadas a cabo a finales de la década del 40 en Estados Unidos orientadas a prevenir y atenuar los conflictos en zonas de bajos recursos socioeconómicos, fue lo que Bell llamó la “revolución comunitaria” (1973). En Colombia el fomento de las JAC se inició en aquellas regiones más azoladas por la violencia y en los barrios marginales de las grandes ciudades. Este programa fue, entre otros, recomendado por una comisión académica de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional, a partir de la experiencia de un pequeño municipio en el Norte del país cuya comunidad se autoorganizó y construyó una escuela comunal (Carta Universitaria, 2007).

disminuir su coste e involucrar a la ciudadanía en las políticas del Estado¹⁵⁹. No obstante, solo hasta el año 1969 se define lo que es la JAC, de esta normativa se puede interpretar el papel atribuido en la identificación y atención de las necesidades de la comunidad, a través de la autogestión, posicionando a estas organizaciones como interlocutoras privilegiadas de la comunidad frente al Estado. En este caso, cualquier solicitud de infraestructura o mejoramiento de servicios públicos que se elevara al Estado debía pasar por la JAC, para que ésta lo gestionara, estableciendo así un monopolio de la participación y canalizando institucionalmente las demandas.

Al igual que otros países como Perú y Venezuela, en Colombia bajo el programa Alianza para el Progreso¹⁶⁰, se promovió la creación de asociaciones de vecinos articuladas a la institucionalidad del Estado y los partidos. La estrategia del gobierno frente a la creación de las JAC ha tenido una doble lectura. Por un lado integrar a la comunidad en la implementación de obras sociales, participando en la resolución de los problemas o necesidades de sus lugares de residencia, para entre otros reducir su coste, y por otra, alineada con las directrices de Alianza para el Progreso, neutralizar la amenaza comunista a través de la canalización de la acción de la comunidad, articulando las prácticas comunales en función de las políticas de control social, instaurando el carácter apolítico de las JAC¹⁶¹ (Torres, 2002:180).

Partiendo de la periodización propuesta por Llano (2003), en la evolución de las JAC es posible identificar cuatro etapas. La primera de 1958 a 1968 confirma el carácter de

¹⁵⁹La Ley no habla de procesos de participación, sino de cooperación entre el Estado y los vecinos de los municipios, inducidos y canalizados por las administraciones. Según dicha Ley, (Art. 23), con la “cooperación” se buscaba entre otros: i) Aumentar y mejorar los establecimientos de enseñanza y los restaurantes escolares; ii) Aumentar y mejorar los establecimientos de asistencia pública y los restaurantes populares, y difundir prácticas de higiene y prevención contra las enfermedades; iii) Construir viviendas populares y mejorarlas; iv) Construir y mantener carreteras, puentes y caminos vecinales; v) Organizar cooperativas de producción, de distribución y de consumo; vi) Fomentar la difusión del deporte y de espectáculos de recreación y cultura.

¹⁶⁰ Alianza para el Progreso (Alliance for Progress) fue el programa de ayuda económica, política y social aprobado por el gobierno de John F. Kennedy en 1961, cuyo objetivo básico era elevar la renta per cápita en la región y difundir este crecimiento en la población. Entre otros objetivos también se encontraba mejorar el acceso a vivienda, reducir el analfabetismo, mejorar los niveles de sanidad y salud pública así como promover las instituciones democráticas. La amenaza comunista materializada en Cuba y la necesidad de ampliar los mercados nacionales, fueron entre otros los intereses del gobierno norteamericano de aprobar esta ayuda en la región, véase Krause (1963:67-81).

¹⁶¹ Gutiérrez reproduce parte de una carta enviada por la JAC de un barrio de Bogotá al alcalde de la ciudad poniendo en su conocimiento una iniciativa de los vecinos en contra de una política que estaba llevando a cabo la alcaldía, para ello organizaban una protesta en la cual no participaría la JAC: “Desde hace algún tiempo se viene gestando un movimiento en tal sentido (contra el cobro de un impuesto) con carácter netamente político y subversivo, contando con reuniones y hojas volantes en donde se atacan a las autoridades legítimamente constituidas, nosotros no hemos querido participar, como entidades que laboramos en bien de la comunidad y como consecuencia lógica en forma apolítica de acuerdo con los estatutos que nos rigen” (1998:35).

autogestión atribuido a estas organizaciones, en este período se promovió especialmente la creación de las JAC en las zonas más afectadas por la violencia, que generalmente eran sectores rurales, y en los barrios marginales que iban surgiendo en las ciudades, a fin de resolver problemas vinculados con los servicios públicos (construcción de escuelas, vías secundarias, locales para las reuniones de las JAC, entre otros). De 1968 a 1991 se expande el número de JAC en todo el país, especialmente en zonas rurales y en barrios de bajos niveles socioeconómico de las ciudades proceso que estuvo acompañado de un mayor acercamiento con la esfera política y con prácticas como el clientelismo debido a que la atención de las necesidades de la comunidad dependía en muchos casos de las relaciones que tuvieran los líderes comunales con los políticos de turno y su capacidad para convertir apoyo político en votos (Leal y Dávila, 1994: 219-230)¹⁶². En el mismo sentido, es manifiesto que ante la desafección política generada por el Frente Nacional así como la necesidad de lograr legitimidad y obtener votos, los partidos encontraron en las JAC un terreno abonado para estrechar relaciones con la comunidad y obtener votos bajo una lógica de intercambio, a este respecto Borrero subrayaba “era evidente que el ingreso del programa al Ministerio de Gobierno no hacía menos que reconocer otra dimensión estratégica absolutamente incipiente pero desde ya puesta en marcha: las juntas como espacio privilegiado para diligenciar el clientelismo local” (1989:22). Durante este período una parte importante de los recursos financieros de las JAC provienen de los auxilios parlamentarios y de los concejos municipales¹⁶³ lo que fue minando su autonomía, limitando su carácter contestatario y deteriorando su imagen de cara a la comunidad.

De 1991 a 1996 se da un proceso interesante puesto que, por una parte, se eliminan los auxilios a fin de reducir el clientelismo y, por otra, se crean nuevos espacios de participación en lo local, las Juntas Administradoras Locales (JAL), que como se señaló en el capítulo anterior, son órganos colegiados elegidos popularmente en aquellas ciudades que cuentan con distritos de gran población. La eliminación de los auxilios supuso una crisis a estas organizaciones en tanto que ya no contaban con recursos provenientes del Estado y con la Constitución de 1991 entraron nuevas fuerzas en el gobierno local con lo cual las relaciones estrechas con el bipartidismo se fueron difuminando. Para captar recursos debían participar en procesos de contratación con los gobiernos locales que a

¹⁶² En el apartado próximo se verá cómo Gutiérrez (1998) identifica dos redes clientelares en Bogotá que estaban articuladas en los barrios en torno a los líderes de las JAC.

¹⁶³ Como se indicó en el capítulo anterior, los auxilios fueron figuras de financiación de “obras sociales” distribuidas de forma discrecional por los concejales hasta el año 1991, se trataba de un rubro específico del presupuesto de la ciudad. Para autores como Leal y Dávila (1994), Gutiérrez (1998) y García (2003), los auxilios, bien sea los parlamentarios –a nivel nacional- o los relativos al concejo de Bogotá, fueron el instrumento privilegiado de la reproducción de patrones clientelares a través de los cuales se destinaban dineros tanto a JAC como a otro tipo de organizaciones sociales según se ajustara a los intereses de los políticos encargados de su distribución, en este caso concejales.

juicio de algunos autores ha sido una forma de mantener el clientelismo, se intercambian votos por contratos (Gutiérrez, 1998).

No obstante con las JAL, especialmente en el caso de Bogotá, se abrió una ventana de oportunidad para los líderes comunales que pasaron de ser el eslabón más bajo de la cadena política y de las redes clientelares a capitalizar sus relaciones estrechas con la comunidad para convertirse en un actor político más, de esta forma, algunos pasaron de ser líderes de las JAC a ser elegidos ediles en las JAL. Las promesas ya no dependían solamente de su vínculo con políticos elegidos en el concejo de la ciudad sino que tenían posibilidad gestionar demandas ante un gobierno del cual era parte¹⁶⁴. Esta situación, como se irá viendo a lo largo del documento, ha tenido efectos importantes en las prácticas participación ciudadana y de articulación de lo político con lo local.

La última etapa que va desde 1996 hasta la actualidad reconoce el papel de las JAC en los mecanismos de participación ciudadana instaurados por los gobiernos locales, al tenor de la Constitución de 1991, en el cual la normativa los ha posicionado como actores de primer orden. En esta etapa, sin embargo, han tenido que ceder protagonismo a nuevas asociaciones con reivindicaciones que superan lo territorial, como las de mujeres, jóvenes, medio ambiente, compitiendo por la “representación” de la comunidad.

El crecimiento de las JAC desde su creación ha sido sostenido, hasta contar en el año 2008 con cerca de 53.865 asociaciones¹⁶⁵ en todo el país que agrupan a un aproximado de 4.5 millones de afiliados, siendo la organización social con mayor número de afiliados en todo el territorio. A pesar de ello en la actualidad las JAC presentan importantes problemas que amenazan su continuidad, pueden leerse en tres órdenes: i) a nivel externo, ii) a nivel interno y, iii) de sostenibilidad económica (Departamento Nacional de Planeación –DNP-, 2010:28-41; Valencia, 2010). A nivel externo, su principal debilidad es la relación con el Estado y con la esfera política en donde persiste la negociación para el logro de beneficios bien sea personales o comunitarios, profundizando el clientelismo. En la misma línea, se enfrentan a la disyuntiva de optar por la autonomía pero poniendo en riesgo su sostenibilidad económica que sigue dependiendo del Estado en gran medida, por vía de los contratos a nivel municipal. La prevalencia de prácticas *non sanctas* casi desde

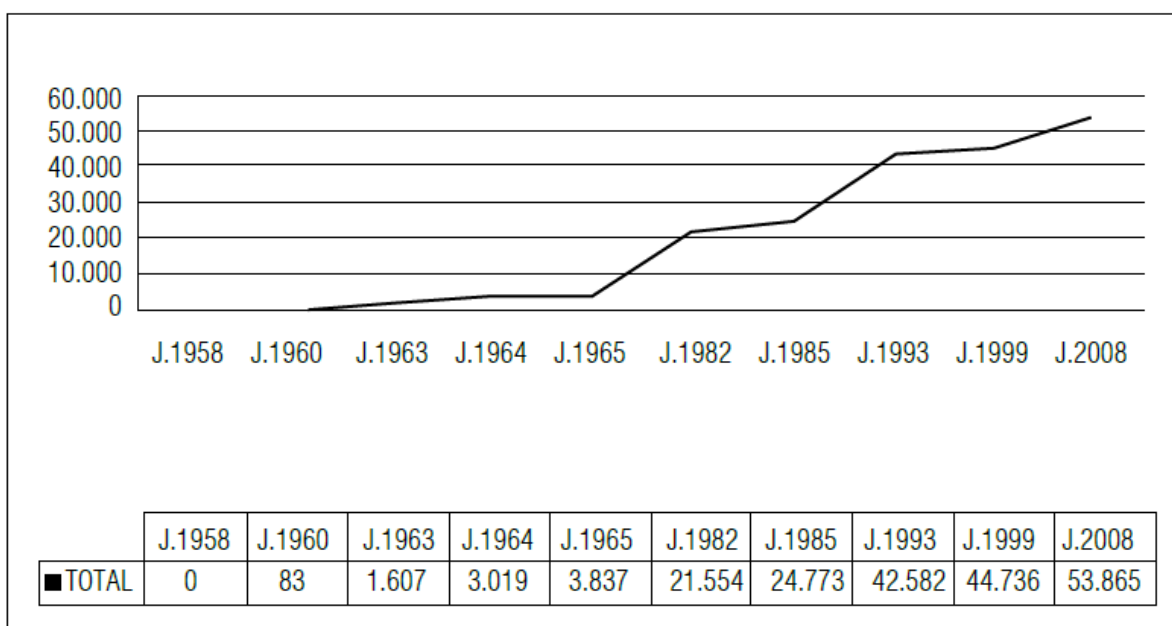
¹⁶⁴ No obstante es preciso tener cautela a este respecto dado que las competencias de las JAL son limitadas cuestión que se desarrollará en el caso de Bogotá.

¹⁶⁵ Este número es aproximado a partir del Censo Calificado de Acción Comunal de 1993, cumplimentado por 791.110 afiliados en representación de 30.362 JAC de las 42.582 registradas en ese entonces, además de ello el censo reveló que el 27% de las JAC corresponden a zonas urbanas y 73% en el sector rural. Asimismo, que el perfil de las JAC de las ciudades se organizan en barrios de estratos socioeconómicos medios y bajos. Asimismo, las JAC están estructuradas a nivel territorial, además de las organizaciones de los barrios existen 800 asociaciones de JAC a nivel municipal, 28 federaciones de JAC a nivel departamental y una confederación nacional.

su creación han desprestigiado a estas organizaciones de cara a la ciudadanía generando una visión apática y escéptica frente a éstas. Por otra parte, ni el gobierno nacional ni los municipales cuentan con estadísticas fiables que den cuenta del número de dichas organizaciones ni de sus alcances¹⁶⁶.

A nivel interno es evidente la ausencia de una renovación generacional y ampliación a otros colectivos como mujeres y jóvenes, así el perfil de los líderes de las JAC son hombres de más de cincuenta años que han estado vinculados por largo tiempo a estas organizaciones¹⁶⁷. Un último reto que enfrentan las JAC es la necesidad de generar recursos para su financiamiento, en un marco donde tradicionalmente este ha dependido de los recursos del Estado. En definitiva, el principal desafío que enfrentan las JAC, desde su instauración, es conciliar la doble dimensión que se les ha otorgado, ser organizaciones sociales y al mismo tiempo depender institucionalmente del Estado, buscando mantener autonomía al tiempo que ser un espacio articulación de intereses de la comunidad y efectivo para la canalización de demandas.

Gráfico 4.1. Crecimiento Juntas de Acción Comunal (JAC) 1958- 2008



Fuente: Valencia (2010:204).

¹⁶⁶ Cuestión similar pasa en general con todas las organizaciones sociales del país, no se lleva un registro que permita llevar una estadística de éstas.

¹⁶⁷ Según datos de Londoño a finales de la década del noventa el 41% de los afiliados a las JAC eran mujeres, sin embargo su representación en los cargos directivos era aún reducida. Ciro Restrepo, con base en una encuesta realizada a inicios de los noventa a JAC en Bogotá, mostraba que 36% de los directivos tenía más de ocho años de antigüedad en el cargo, el 35% superaba los cincuenta años de edad y el 60% de las juntas directivas estaba conformado en su mayoría por hombres, el cargo más común de las mujeres en las juntas era el de secretarías (1993:80-95).

Por otra parte, desde 1970 y hasta finales del 80, especialmente, los paros cívicos¹⁶⁸ se constituyeron en un mecanismo frecuente¹⁶⁹ de demanda frente al Estado ante la ausencia de otros canales eficaces de interlocución, si bien en un principio eran espontaneas y atomizadas, al final del periodo lograron un cierto grado de organización. En principio gran parte de estas manifestaciones buscaban solución a problemas de índole de provisión de servicios y bienes públicos en las aéreas urbanas y rurales, aunque desde la década del noventa la protección de derechos humanos y la ampliación de espacios democráticos, han sido objeto de reivindicación (García MC, 2001:88).

Esta apelación reiterada a la huelga o paro, como forma de manifestación de demandas tiene para De la Roux y Escobar tres lecturas (2005:187). En primer lugar que por su número de participantes, tanto organizaciones sociales como ciudadanos en general, constituyen la expresión más importante de movilización social del país en la década del setenta y ochenta, si bien se tratan de manifestaciones espontaneas al ser recurrentes se establecen como un mecanismo importante de movilización social. Sin embargo, el uso frecuente de la huelga y la existencia más bien laxa de agrupaciones sociales pueden dar pistas de una ciudadanía que tiene dificultades para organizarse permanentemente pero lo hace de forma esporádica ante problemas puntuales e inmediatos. Por último da cuenta de la ineficacia de los canales del Estado para solucionar las demandas, en particular teniendo en cuenta que la mayoría de ellas no se trataba de un cuestionamiento de profundo sobre el sistema de gobierno si no de la provisión precaria de servicios públicos. Es decir, aun demandas tan particulares como las anteriores no tenían un canal institucional para ser abordadas y consideradas por los gobiernos, que fue lo que se buscó corregir entre otros con la descentralización.

A pesar de su carácter coyuntural los paros cívicos se han constituido en forma de intermediación con lo político ante la ausencia de fuerzas consolidadas de izquierda y el hermetismo del régimen, privilegiando de esta manera la acción directa, en detrimento, no obstante de una mayor tendencia hacia la organización social.

Por otra parte, los grupos eclesiales de base tuvieron un papel muy importante en la promoción de la autoorganización social, especialmente a finales de la década del sesenta, El desarrollo de trabajos pastorales en barrios de bajos recursos de muchas ciudades del país así como de zonas rurales, enmarcado en la teología de la liberación, constituyeron

¹⁶⁸ Para Carrillo (1981) los paros cívicos en Colombia hacen alusión a una amplia paralización de las actividades de la ciudad para protestar ante el gobierno y reclamar solución a los problemas que reivindican. Dada la generalización de estas prácticas como forma de interpelación con el gobierno, la protesta urbana, los denominados paros cívicos, se convirtieron en objeto de interés académico, véase Medina (1977), Ungar (1981) y Carrillo (1981)

¹⁶⁹ De la Roux y Escobar (2005:186) señalan que entre 1957 y 1981 se registraron 154 paros cívicos de los cuales solo 16 se realizaron entre 1957 y 1970. A partir de 1971 y 1981 se efectuaron 138.

en muchos barrios, particularmente en ciudades como Bogotá, un núcleo importante para la autoorganización social en procura de resolver las necesidades que les aquejaban¹⁷⁰. En este proceso también involucraban a las organizaciones sociales del lugar en tanto que fueran congruentes con los intereses comunitarios. Igualmente participaron activamente en las protestas y huelgas que se llevaron a cabo en tal periodo.

Por parte de los sindicatos, casi desde su nacimiento estuvieron vinculados de alguna u otra manera con el partido liberal, que buscaron incluir las primeras consignas de los obreros en su base programática¹⁷¹. De un porcentaje de afiliación del 13% en los primeros años de la década del 80 se pasa a un 7% a finales de la década del noventa y para el año 2002 era del 5% (Universidad Externado de Colombia, 2004). Según el planteamiento Leal (1991) el sindicalismo en el país ha sido débil, con un baja tasa de afiliación y muy fragmentado en su interior, no llegando a representar una fuerza social con amplias bases frente al Estado, debido entre otros a la debilidad endémica de la industrialización y la estructura misma del empleo en Colombia, con altas tasas de temporalidad e informalidad laboral, a su relación estrecha durante años con el bipartidismo, por su segmentación geográfica y organizativa.

En definitiva, las organizaciones y movimientos sociales en Colombia muestran gran fragmentación y laxitud como consecuencia de una sociedad civil con evidente debilidad organizativa y baja autonomía respecto del Estado. Tal como lo señalaba Velásquez (1997), es importante reconocer que dos de las organizaciones sociales más importantes del país y que agrupan al mayor número de afiliados fueron creadas por la iniciativa del Estado o de los partidos tradicionales, las JAC y los sindicatos¹⁷². Esta debilidad se ha hecho más evidente en los sectores más pobres de la población.

Por otra parte, el Estado y los partidos tradicionales han tenido poco interés en fomentar una organización social autónoma. El clientelismo y la represión han sido los instrumentos para neutralizar los movimientos contestatarios e independientes. De igual forma, el Estado ha presentado una latente incapacidad para institucionalizar conflictos, razón por la cual la violencia ha resultado ser un recurso endémico para abordar los antagonismos sociales y políticos (Archila, 2004:220).

¹⁷⁰ La metodología de los grupos eclesiales de base se divide en tres etapas. En primer lugar un diagnóstico de las necesidades. En segundo, de un proceso de reflexión cristiana de tal realidad, y un tercero, en el que se establecen las tareas específicas para resolver los problemas detectados (De Roux y Escobar, 2005)

¹⁷¹ Entre 1935 a 1945, la Confederación de Trabajadores de Colombia, CTC, dominó el espacio sindical. En la década del cuarenta los años cuarenta se creó la Unión de Trabajadores de Colombia, UTC, articulada al partido Conservador.

¹⁷² Cabe señalar que si bien las incipientes organizaciones sindicales surgieron durante la década del 20 fue en 1936 durante el gobierno de López Pumarejo que se consolidó su constitución.

Siguiendo a De Roux y Escobar (2005) si bien las organizaciones y movimientos, en particular de base popular, retomaron para su discurso parte de la ideología de izquierda no encontraron en los partidos políticos de izquierda un referente con el cual articular sus acciones y discursos y dar un contenido político a sus reivindicaciones. La tan pregonada apoliticidad de los movimientos sociales que buscaron los partidos tradicionales desde el Frente Nacional, se hizo evidente languideciendo aun más la denominada sociedad civil.

Desde la década del noventa se observa una cierta transformación de los movimientos sociales en el país, coincidente con la instauración de la Constitución de 1991, en tres direcciones. En primer lugar, un cierto cambio del contenido de las demandas ahora más orientadas hacia colectivos particulares, como los indigentes, afrodescendientes, jóvenes, mujeres, homosexuales, y un trasfondo discursivo en el que además de reivindicaciones concretas se formulan demandas con la necesidad de transformarlos en derechos que merecen ser reconocidos, exigiendo una ampliación de la ciudadanía (Archila, 2004:231). Por otra parte, ante la instauración de espacios de participación ciudadana en los municipios, se ha observado una tendencia hacia la acción en el ámbito local y la presencia en dichos espacios por parte de organizaciones sociales que aunque en muchos casos ha sido desde una postura crítica se reconocen como instancias de interlocución con los gobiernos municipales que antes no existían (García MC, 2001:119). Por último, reformas como la elección popular de alcaldes y la apertura hacia fuerzas políticas, que supuso la Constitución de 1991, brindaron a las organizaciones sociales la posibilidad de constituirse en actores políticos participando en las contiendas electorales, si bien ello también ha supuesto un reto para las mismas y para la institucionalidad del Estado a fin de garantizar que éstas puedan gobernar y no resulten objetivos de la violencia¹⁷³.

Por otra parte, los estudios sobre capital social en Colombia y las asociaciones civiles han sido recientes y aún son escasos, dado que literatura se ha orientado principalmente a analizar los movimientos sociales y su relación con el Estado. Por otra parte tampoco existen estadísticas fiables que den cuenta de la evolución del grado de pertenencia a asociaciones y su evolución en el tiempo, ya que como se indicó anteriormente no existe un registro de asociaciones civiles en nivel nacional, ni en el caso de Bogotá.

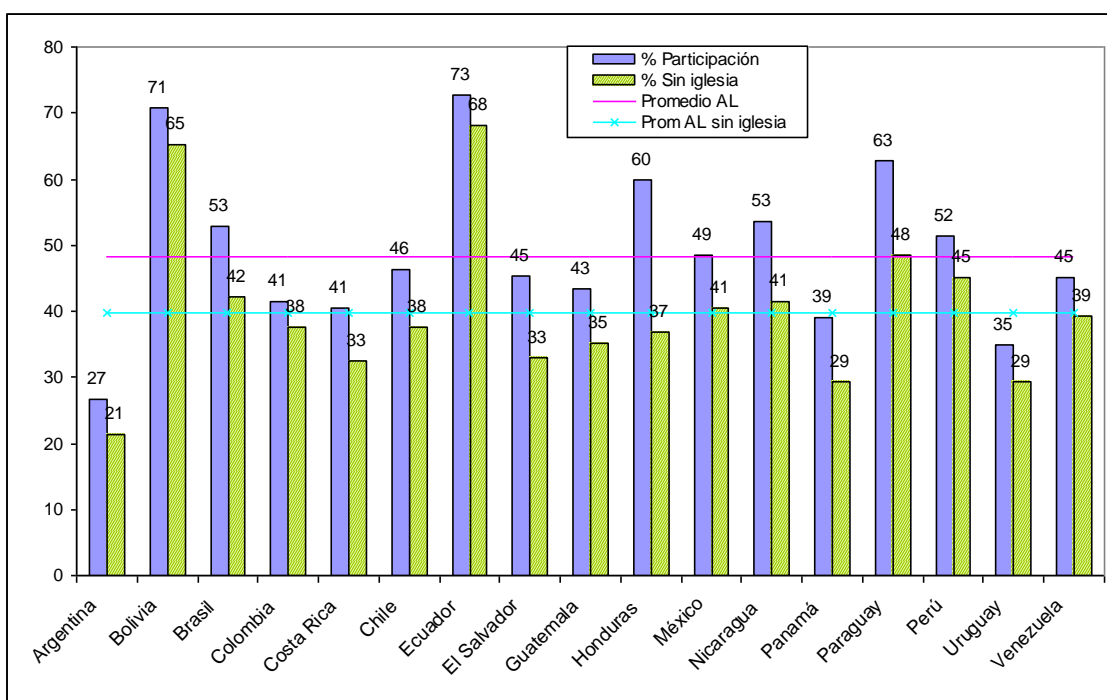
Las estadísticas más fiables del grado de pertenencia de asociaciones pueden tomarse de tres fuentes: la encuesta mundial de valores, el latinobarómetro y el

¹⁷³ A este respecto Santana (1988:58-62) señala que en las primeras elecciones de 1988 la votación obtenida por candidatos provenientes de movimientos cívicos en alcaldes y concejos municipales fue notable pero la ausencia de una plataforma política que brindara apoyo nacional o regional así como la inexperiencia en la gestión y la violencia hacia partidos de izquierda como la Unión Patriótica ha dificultado su consolidación en estos cargos.

barómetro de capital social (Barcas), instrumento desarrollado por John Sudarsky. Si bien no profundizaré en el tema presentaré los datos más relevantes de cara al grado de pertenencia a organizaciones sociales en el país y su comparativa con otros países, en particular con España.

Según el latinobarómetro para el año 1996, en promedio en Latinoamérica un 48% de los encuestados señaló pertenecer a algún tipo de asociación. Como se advierte en el siguiente gráfico, en comparación Colombia es de los países con menor porcentaje de pertenencia a asociaciones, esto tanto en la medición discriminando la pertenencia entre asociaciones seculares y religiosas, 41% incluyendo las religiosas y 38% sin incluirlas. El mismo informe indica que considerando la ecología asociativa, que las asociaciones con mayor grado de pertenencia son las deportivas (21%), seguidas de las juntas de vecinos (16%) y en tercer lugar las organizaciones de la iglesia.

Gráfico 4.2. Latinoamérica. Porcentaje de participación en asociaciones por país, con organizaciones de la iglesia y sin organizaciones de la iglesia- 1996



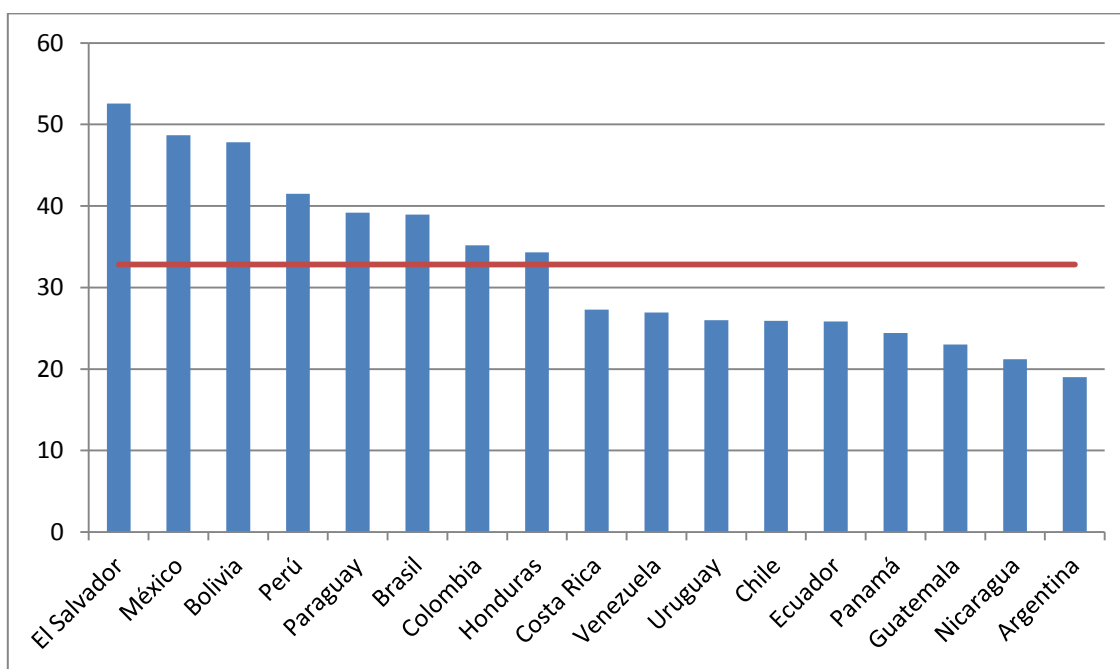
Fuente: Vásquez (2010:12)

Considerando el año 2005, según este mismo estudio, la pertenencia había bajado para el año 2005 al 35%, sin embargo era superior al promedio de la región. La ecología asociativa mostraba una composición similar, deportivas (18%), religiosas (17%) y vecinales (14%), sin embargo como puede apreciarse, las religiosas han ganado presencia en contra de las vecinales que han disminuido dos puntos porcentuales.

Según la medición de capital social para Colombia elaborado por John Sudarsky (2011), para el año 2011 sólo el 30% de la población pertenece a algún tipo de asociación no secular, porcentaje que ha bajado significativamente respecto al año 2005 en donde el 41% afirmaba pertenecer a alguna organización secular. Según este informe, en 1997 el 48% de los encuestados afirmaron hacer trabajo voluntario, cifra que decayó al 36% y pasó a un escueto 16% en el 2011.

Tal y como lo mostraba el Latinobarómetro las organizaciones con mayor porcentaje de pertenencia son las deportivas y las vecinales. Las religiosas en los tres años de estudio superan por mucho la pertenencia respecto a las demás organizaciones.

Gráfico 4.3. Porcentaje pertenencia a asociaciones por tipo de asociación, membresía-2005. Promedio AL



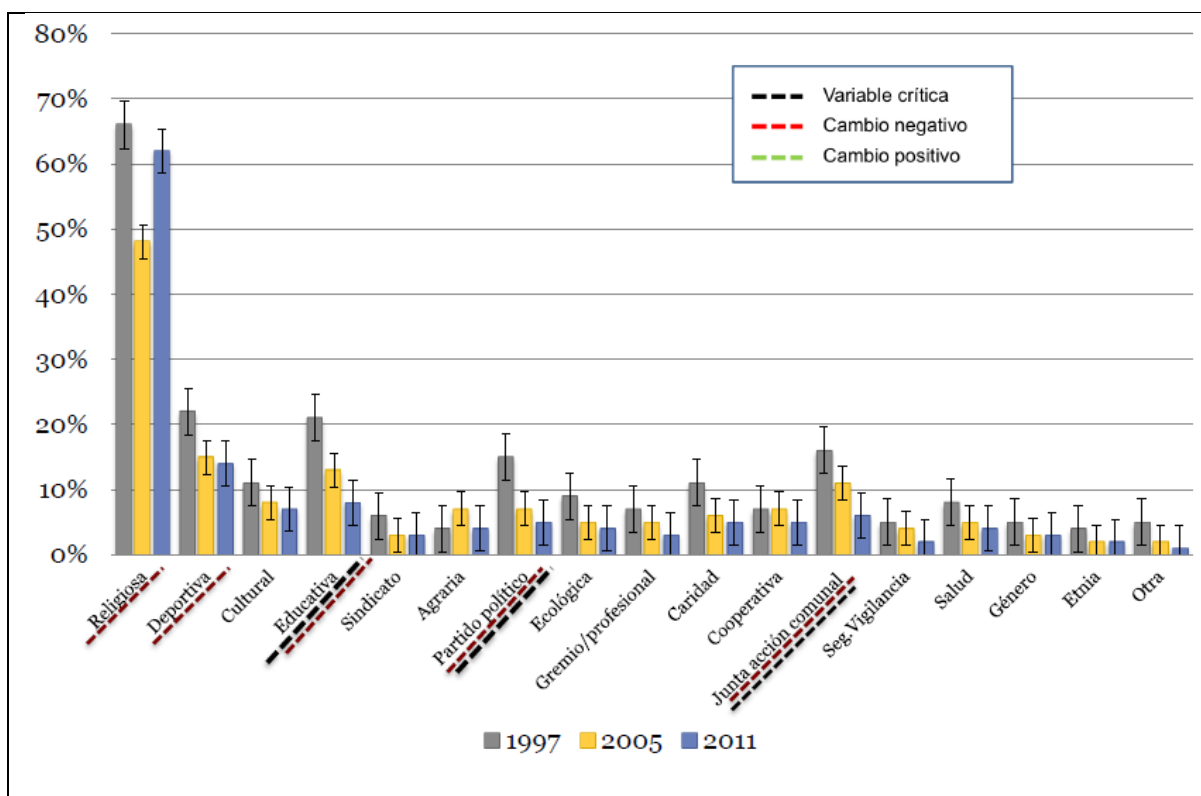
Fuente: Vásquez (2010:12)

Dado que el trabajo de Sudarsky ha realizando tres encuestas 1997, 2005 y 2011, puede apreciarse el comportamiento a lo largo del tiempo. Como puede advertirse en el siguiente gráfico desde 1997 en todas las organizaciones ha habido una tendencia hacia la disminución de la pertenencia. Si tomamos como ejemplo las deportivas se advierte una caída cercana al 10%, lo mismo que en las vecinales y los partidos políticos.

Haciendo un análisis según lugar de residencia, zona rural y zona urbana, Sudarsky para el año 2005, encuentra que el menor porcentaje de pertenencia se ubica en la población de las zonas rurales de clase media, con un 27% de pertenencia, y en las zonas

urbanas de clase baja, 28%. Sin embargo hay un contraste interesante, los mayores porcentajes de pertenencia por zona de residencia se encuentran justo en los extremos, las personas que viven en zonas urbanas de clase media alta y alta, con un 53% y 61% respectivamente, y las personas residentes en zonas rurales de clase trabajadora y media baja, 50% y 55%, son las que presentan comparativamente una pertenencia mayor a organizaciones seculares. Por último, considerando el género, las mujeres tienen un menor nivel de pertenencia que los hombres.

Gráfico 4.4. Evolución pertenencia a asociaciones Colombia



Fuente: Sudarsky (b) 2011

4.1.6. Colombia. Una modernización a medias y una democracia sin participación

En términos generales, el proceso de modernización en Colombia se caracterizó, en primer lugar, por una débil y tardía industrialización, si se compara con otros países como Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, que no llegó a relevar el papel de la agroexportación en la economía nacional ni logró crear los puestos de trabajo necesarios para absorber la creciente mano de obra proveniente del sector rural. La disociación entre la alta migración rural- urbana y la exigua demanda de mano de obra industrial tuvo como consecuencia la formación de un creciente núcleo de trabajadores informales que basaban su actividad

económica en una economía de supervivencia y una débil constitución de un sector formal de la economía.

Este punto se vincula con la segunda característica, el acelerado y poco planificado proceso de urbanización, originado en parte por las condiciones de marcada desigualdad económica, la alta concentración en la propiedad de la tierra, la rigidez en las relaciones sociales, la dificultad en la movilidad y ascenso social, lo que sumado al fenómeno de la violencia, que se manifestaba con mayor virulencia en las zonas rurales, llevó a que en un corto lapso de tiempo, las ciudades principales recibieran un número importante de migrantes. Dada la poca capacidad gubernamental para hacer frente a las demandas de los nuevos pobladores en términos de vivienda, servicios y bienes públicos éstos se vieron abocados a cubrir en gran parte sus necesidades de vivienda a través de la autoconstrucción o la compra de terrenos sin urbanizar a urbanizadores piratas, en lugares periféricos de las ciudades.

La tercera característica tiene que ver con la instauración de un gobierno democrático y el grado de correspondencia entre el proceso de institucionalización y el de movilización social y participación política de los ciudadanos. En el caso de Colombia, como se ha señalado, el inicio de la industrialización en la década de 1920 coincidió con la prevalencia de un modelo de democracia oligárquica reducida a la competencia electoral entre los dos partidos políticos tradicionales, que hasta ese momento no habían permitido la entrada de bases sociales a los mismos. El incremento de demandas sociales y la presión por la extensión de la ciudadanía convergió con una mayor restricción de la movilización política, ejercida por el partido conservador, y el asesinato de un emergente líder populista todo lo cual generó un escalamiento de la violencia y un mayor hermetismo del sistema político, explicitado en el Frente Nacional.

La última cuestión tiene que ver con los cambios de adscripciones y de lealtades, que según las teorías de la modernización, aluden a una transformación de identidades de grupos primarios a otros más amplios, como los sindicatos, los partidos políticos y las asociaciones civiles, articulando a los individuos en función de intereses comunes. No obstante la adscripción a estos grupos está vinculada con el grado de desarrollo de cada una de las esferas, así en el caso de una laxa industrialización y un restringido sistema político se limitaría el surgimiento y consolidación de los sindicatos y la pertenencia a partidos políticos, como se evidencia en el caso colombiano.

Estas tres características de débil industrialización, creciente y caótica urbanización y participación política restringida se ha traducido en un proceso de modernización con una limitada integración de los individuos en su calidad de trabajadores, esfera económica, y ciudadanos, en términos políticos y de acceso a bienes y servicios en el espacio urbano.

Dicha exclusión ha tenido efectos, como se verá más adelante en el caso de Bogotá, no sólo en los patrones de participación ciudadana sino en los de organización social.

4.2. Modernización en España

4.2.1. Del desarrollismo a la crisis urbana

Durante las primeras décadas del siglo XX se empieza a experimentar en España un afianzamiento del crecimiento industrial, que aunque tardío y aún rezagado de los patrones de países como Gran Bretaña, Francia o Alemania, muestra la incipiente consolidación en sectores como el textil o el metalúrgico, especialmente por el auge de la explotación de carbón, que van a dar un impulso a la industrialización del país¹⁷⁴. El incremento de la inversión pública, reflejado en obras de infraestructura, así como el proteccionismo a la industria y el crecimiento del consumo interno, fueron otros de los factores que contribuyeron a su afianzamiento. La localización de las industrias va a seguir un patrón similar durante todo el siglo privilegiando especialmente a tres núcleos, Madrid, Cataluña y el País Vasco, con consecuencias obvias sobre el incremento de la urbanización en estas zonas que actuaron como polos de atracción para habitantes de zonas rurales.

No obstante, el todavía importante sector rural, el retraso tecnológico, la laxitud del mercado interno y la ausencia de una burguesía emprendedora hicieron que el proceso de industrialización fuera más lento comparado con otros países europeos.

La guerra civil y la postguerra van a suponer un paréntesis obligado para la industrialización. La destrucción producida por la guerra, el aislamiento que se tradujo en una autarquía retrotrajo los avances alcanzados durante las primeras décadas del siglo. El producto real por habitantes entre 1935 y 1950 muestra un valor medio interanual negativo, poniendo en evidencia las consecuencias de la guerra y la lenta recuperación en la posguerra. Las restricciones a la inversión extranjera y a las importaciones reforzaron la autarquía del país durante este periodo. Con la creación en 1941 del Instituto Nacional de Industria (INI) se buscó, a través de la inyección de capital estatal, impulsar sectores básicos como la petroquímica y la siderurgia. La preeminencia del sector agrario hasta la década del cuarenta es notable.

A partir de la década del cincuenta este panorama empieza a cambiar, en particular gracias al acuerdo celebrado con Estados Unidos en 1953, lo que permitió aumentar el volumen de importaciones y con ello la importación de materias primas y bienes de capital. La política económica del régimen parece cambiar a partir de 1957 con la

¹⁷⁴ Sobre la industrialización en España véase

presencia de un sector más tecnocrático en el gobierno¹⁷⁵. El Plan de Estabilización y Liberalización de 1959, sentó las bases de lo que sería el despegue industrial de las próximas dos décadas. La década del cincuenta, denominada por García Delgado () como “bisagra” fue un periodo de transición hacia una mayor apertura económica, industrialización, migración del campo a la ciudad, ampliación del mercado interno, aumento del sector obrero, así como de los niveles de alfabetización, todos estos elementos convergieron en el despegue de la modernización económica y el progresivo transito de una sociedad tradicional a una moderna.

En efecto, los años sesenta y setenta supusieron para España el despegue definitivo de la industrialización en el país. La disminución de la población dedicada al sector agrícola, la progresiva urbanización y la extensión del tejido industrial fueron las características de la economía desde los primeros años de los sesenta que sin duda tendría traducción en una incipiente movilización política y sentaría las bases del cambio de régimen en la década siguiente. El desacoplamiento entre la modernización social y económica que estaba experimentando el país y la rigidez del régimen en aceptar ese cambio, manteniendo el orden social y político vigente suscitó una tensión interna: “La contradicción que apareció en esta tentativa de regular económicamente los conflictos, sin reconocer su institucionalización política y social, se convirtió en una fuente permanente de tensión y creó un desajuste permanente entre el grado de cambio económico y social que iba alcanzado la sociedad española y la correlativa falta de un nivel paralelo de modernización política” (Del Campo, 2001: 157).

Si para 1900 el porcentaje de analfabetismo en España era del 42% para 1960 había descendido al 10%, aunque aún eran evidentes las diferencias en función del área de actividad económica y entre las zonas urbana y rural. En 1960 el analfabetismo ascendía al 70% en la población económicamente activa dedicada a la agricultura, descendía al 20% en la industria y solo un 10% en aquellos dedicados al sector de servicios. Tal brecha era igualmente acusada si se tenía en cuenta las diferencias entre el campo y la ciudad, para 1960 la tasa de analfabetismo en zonas urbanas, para los hombres, era del 2.7, y para las mujeres del 9.3, mientras que para zonas rurales era cercana al 11 para hombres y 20 para las mujeres (Del Campo, 1975:56-59).

El comportamiento del proceso de modernización económica en España fue desigual en el territorio, concentrándose en algunas regiones o ciudades lo que derivó en un proceso de urbanización y migración interna muy importante desde la década del cincuenta. La industrialización fue notable en particular en el País Vasco, mientras que en

¹⁷⁵ Buena parte de este sector tecnocrático estaba conformado por miembros del Opus Dei. A este respecto véase Casanova (1983).

ciudades como Madrid y Barcelona, si bien acogieron un porcentaje importante de industrias, el sector de los servicios ya desde la década del sesenta mostraba preeminencia respecto al industrial. Considerando la distribución de los sectores de actividad económica para 1960 el sector terciario concentraba en Madrid 61% de la población activa, el 37% en el sector secundario y solo el 2% en agricultura. Por el contrario, ciudades como Bilbao empleaban el 56% de la población activa en el sector industrial y el 42% en la terciaria, evidenciando la preeminencia del sector industrial. Por su parte Barcelona muestra un comportamiento similar a Madrid, empleando el 62% de la población en el sector de servicios. Desde mediados de la década del cincuenta se advierte un incremento de la población asalariada del país como reflejo de la evolución del proceso de industrialización.

En la composición del sector asalariado es posible apreciar la evolución desde 1963 a 1972 del trabajo cualificado comparado con el de baja cualificación, así tanto los administrativos como los obreros cualificados y los técnicos incrementaron su proporción en detrimento de los peones y aprendices. El empleo en el sector secundario pasó del representar el 25% en 1940 al 36% en 1971, comportamiento similar tuvo el sector terciario o de servicios, que para 1940 concentraba el 24% del empleo asalariado y para 1971 representaba el 35%. Por el contrario la población activa del sector primario paso del 52% en 1940 al 28% en 1971. Como era de esperarse ese proceso tuvo traducción en el proceso de urbanización del país. Si bien la migración interna en España fue constante durante todo el siglo XX a partir de 1951 es más acusada, en particular de 1961 a 1965 manteniéndose de forma importante hasta 1970.

Tabla 4.1 Emigración interior (1962-1970)

| Años | Número de emigrantes | índice de variación (1962= 100) |
|------------------------|-----------------------------|--|
| 1962 | 347 279 | 100 |
| 1963 | 442 104 | 100 |
| 1964 | 495 202 | 142 |
| 1965 | 445 548 | 128 |
| 1966 | 277 608 | 80 |
| 1967 | 379 916 | 109 |
| 1968 | 366 957 | 106 |
| 1969 | 384 644 | 111 |
| 1970 | 380 351 | 110 |
| Total 1962-1970 | 3 519 609 | |

Fuente: Del Campo, 1975.

Las provincias más urbanizadas fueron quienes recibieron los emigrantes procedentes de provincias más ruralizadas de regiones como Andalucía, Castilla La Mancha, Extremadura, Galicia, entre otros. Para 1970 las provincias con mayor saldo migratorio fueron en su orden Barcelona, con 53 778; Madrid, con 25 509; Valencia, con 11 630; Alicante, con 6 895, y Vizcaya, con 6 468. La población urbana paso de representar el 43% en 1930 al 66.5% en 1970.

Tabla 4.2. Incremento de población

| Municipios | 1940 | 1970 | % de aumento |
|-------------------------------|-----------|-----------|--------------|
| Madrid | 1.089.000 | 3.146.000 | 288,8 |
| Barcelona | 1.081.000 | 1.745.000 | 161,4 |
| Valencia | 451.000 | 654.000 | 145,7 |
| Sevilla | 312.000 | 548.000 | 175,0 |
| Zaragoza | 239.000 | 480.000 | 200,1 |
| Bilbao | 195.000 | 410.000 | 210,2 |
| Hospitalet (Barcelona) | 51.000 | 241.000 | 472,5 |
| Badalona (Barcelona) | 48.000 | 163.000 | 339,6 |

Fuente: INE

El incremento demográfico observado desde 1955 junto con la migración de áreas rurales a zonas de dinámico crecimiento industrial, progresivamente fue consolidando centros industriales que serían los polos de recepción de migrantes rurales. Así, Madrid, Cataluña y el País Vasco recibieron buena parte de los migrantes. Cinco provincias concentraban para 1975 casi el 50% del empleo industrial. En el caso de Madrid, debido a la estrategia de centralización del régimen, no solo se promovió el desarrollo industrial sino que se convirtió en el centro administrativo y burocrático del país atrayendo aun más a migrantes rurales.

El acelerado aumento de la población implicó la ampliación de la demanda de vivienda en particular en aquellas ciudades receptoras de migración rural. El Plan de Viviendas Protegidas, dirigida a población con renta reducida y poca capacidad de compra de vivienda en el mercado fue sin embargo insuficiente para satisfacer la creciente demanda, entre otros, porque una de las condiciones para acceder a éstas era la dedicación a un oficio o empleo, y los migrantes rurales al llegar a la ciudad tenían como primera necesidad encontrar una vivienda antes que el empleo, lo cual dificultaba inicialmente acceder a tal tipo de viviendas. En 1954 se crearon las Viviendas de Renta

Limitada, para las cuales, a diferencia de las anteriores, no se exigía requisitos particulares para poder adquirirlas, pero sí respecto a su uso y destino. Para 1955 se aprueba el II Plan Nacional de Vivienda orientado de forma preferente a la construcción de vivienda en provincias con desarrollo industrial como Madrid, Barcelona o Vizcaya, que siguió siendo no obstante insuficiente. Ante la escasez de vivienda la política adoptada durante el régimen franquista fue promover la construcción masiva, con la concurrencia del sector privado, generando tres fenómenos subsecuentes: la especulación, la deficiente calidad en la construcción de vivienda para sectores de bajos recursos y la segregación espacial que en el caso de Madrid, como se verá más adelante, fue palpable y vino acompañada de una limitada infraestructura de equipamiento urbano.

La dificultad de acceso a la vivienda, entre otros derivada del alto coste de las mismas, generó una franja de población de “demanda no solvente” que agrupaba aquellos que no podían satisfacer las demandas de vivienda a los precios que eran establecidos por el mercado y que por tanto, se veían avocadas a acceder a vivienda de condiciones precarias. Siguiendo el informe de FOESSA de 1975 (1976), para finales de la década del sesenta se había generado una polarización de las familias españolas en dos grupos diferenciados en función de las condiciones de habitabilidad de su vivienda y dotaciones de servicios, que evidentemente estaban vinculados con los niveles de ingresos. Por una parte estaban las familias que habían adquirido vivienda nueva o seminueva que contaban con todos los servicios, de acuerdo a los costes del mercado, por otro, estaban aquellos sectores que ante su reducida capacidad de compra decidían alquilar vivienda de antigua construcción y probablemente deficientes servicios¹⁷⁶, muchas veces en situación de hacinamiento, o construir sus propias casas bien por ocupación de terrenos o por la compra de los mismos en zonas sin acceso a los servicios públicos esenciales, dando lugar al chabolismo¹⁷⁷.

En efecto, a inicios de la década del sesenta los dos principales problemas atinentes a la vivienda en España eran el chabolismo y el hacinamiento. Para la década del setenta este panorama había cambiado debido al alto ritmo de construcción a lo largo de los años

¹⁷⁶ Para 1968 el 34% de las viviendas en España no disponían de agua corriente, igual porcentaje de viviendas no contaban con retrete inodoro, mientras que solo el 6% contaba con calefacción.

¹⁷⁷ En el apartado referente a la vivienda del informe de FOESSA de 1975 (1976) apuntaba: “Al terminar 1973 se puede estimar que aproximadamente el 38% del total de las viviendas del país han sido construidas después de 1960, y que un 48% es posterior a 1942. El 52% restante es, pues, anterior a 1942 y lógicamente entre ellas han de encontrarse los mayores porcentajes de vivienda sin los servicios considerados como esenciales. Esta polarización entre vivienda nueva y vieja, con lo que lleva aparejado de diferencias de dotación de servicios, es especialmente acusada en las grandes ciudades, puesto que ha sido en ellas donde se ha concentrado mayormente la demanda de viviendas, como consecuencia de la afluencia masiva de inmigrantes” (1976:127).

sesenta, en la cual se construyeron casi dos millones de viviendas¹⁷⁸. A pesar de haber satisfecho la demanda de vivienda prevaleció un problema de la calidad de las mismas, dado que tal construcción no tuvo como prioridad atender estándares habitabilidad socialmente considerados mínimos, lo que afectaba especialmente a las familias de bajos recursos. Se paso así de un déficit cuantitativo a uno cualitativo. Paradójicamente para los setentas se empieza a observar que conforme se redujo el déficit cuantitativo de vivienda, el número de viviendas vacantes aumenta siendo más acusado en las grandes ciudades¹⁷⁹, que al mismo tiempo estaban enfrentando en tal periodo, en particular en Madrid, problemas de chabolismo, hacinamiento, reducida calidad de las viviendas para sectores de bajos recursos construidas en décadas anteriores. Esta brecha entre oferta de vivienda y dificultad de acceso a la misma debido a que los ingresos resultaban insuficientes reforzaba el grupo de población de demanda no solvente.

Algunas ciudades como Madrid tuvieron que hacer frente al incremento de demanda de vivienda procedente especialmente de sectores no solventes, suponiendo un reto igualmente, en términos de planificación y organización del proceso de urbanización. Ciudades como Barcelona que había iniciado la consolidación de su industria a finales del siglo XIX o Bilbao que lo experimentó a inicios del siglo XX, tenían una cierta base urbana para hacer frente a la rápida urbanización, cuestión que en el caso de Madrid no se dio y que tuvo como resultado una crisis urbana importante de la cual posteriormente van a surgir movimientos sociales de reivindicación de vivienda y equipamiento urbano.

4.2.2. Modernización política

Cuando se observa el proceso de modernización español, éste pareciese encajar muy bien con la teorías de modernización de la escuela del Social Science Research Council Committee in Comparative Politics y teóricos como Lipset (1959) o Lerner (1964), en la medida en que efectivamente el proceso de industrialización iniciado en la década del cincuenta trajo aparejado una transformación progresiva en el plano social, en términos de urbanización, secularización, alfabetización que paulatinamente fue incrementando la demanda de un régimen político democrático.

La transición española que fue objeto de gran interés académico, tenía una particularidad respecto a los casos de Grecia y Portugal, y fue la relativa ausencia de violencia y conflicto. Como se apunto en el capítulo 3, tanto Stepan como Linz y otros teóricos, la definieron como una reforma pactada, en la medida en que fue posible tanto

¹⁷⁸ En 1960 el número de viviendas era de 7.697.970, y de familias 7.566.877, mientras que en 1970 el de viviendas fue de 10.658.882 y de familias, 8.860.175 (FOESSA, 1976:125).

¹⁷⁹ Para 1970 el porcentaje de viviendas vacantes sobre el total en Madrid era del 8% y en Barcelona del 7.6%.

por la disposición del régimen, posterior a la muerte de Franco, y la anuencia de la oposición.

Es posible hacer una lectura de la instauración de la democracia en España desde varios cuerpos teóricos. En efecto, los cambios en la esfera económica produjeron transformaciones en la esfera social que derivaron en una demanda de mayores libertades políticas, lo cual considerando una oposición que había seguido trabajando en la concienciación política en la clandestinidad, convergió en una mayor movilización social como se evidenció desde la década del sesenta. No obstante, tales transformaciones como lo ha señalado Huntington (1996) no necesariamente derivan en un cambio de régimen, para ello la modernización política, en términos de incremento de la conciencia política de los individuos, tiene que ir paralela a un desarrollo político, es decir, fortalecimiento de instituciones que canalicen tal movilización. Por otra parte, es precisa la determinación de las elites para permitir tal proceso. Estos tres elementos convergieron en el caso español. Si bien el grado de causalidad de cada uno de los factores ha avivado un intenso debate, lo cierto es que se reconoce que la presencia de éstos contribuyó de una u otra manera al proceso de transición.

La transformación socioeconómica que desencadenó la industrialización expresada en la creciente urbanización, el mayor nivel de educación, la exposición a medios de comunicación masivos, el acceso a medios de transporte, la progresiva secularización fueron erosionando los elementos de la sociedad tradicional, ancladas en las áreas rurales, y desgastando las relaciones patrón-cliente. Asimismo, la expansión del sector industrial y de servicios fue alterando la estructura ocupacional y de clases, que tuvo igualmente reflejo en las zonas rurales debido a la incorporación de una agricultura más tecnificada. Todo este proceso fue generando la emergencia de valores y rasgos asociados con la modernidad (Pérez-Díaz, 1987 y 1993).

Por otra parte, siguiendo a Casanova (1992), el cambio de la política económica sucedido en los años cincuenta que conllevó al despegue del proceso de industrialización no solo tuvo consecuencias en materia económica y social, también política. Si bien al interior del régimen como tal no hubo un viraje a la democratización, si fue posible advertir un tránsito hacia la racionalización burocrática y tecnocrática. Tal diferenciación y especialización de estructuras políticas, en clave de Weber es otro de los elementos que denotan el cambio de una sociedad tradicional a una moderna. La contradicción entre liberalización económica, impulsada por la administración tecnocrática, y el régimen autoritario fue generando una tensión interna dentro de este último.

La redemocratización en España, además de las condiciones económicas y sociales antes anotadas, fue favorecida por el rol de las elites políticas que a través de

negociaciones lograron efectuar un tránsito sin mayores traumatismos. Tanto la predisposición hacia un cambio democrático por los líderes del régimen como la moderación y anuencia de los líderes de la oposición para contribuir a este proceso, facilitaron los acuerdos que dieron lugar a la transición y posterior consolidación democrática (Stepan 1986; Gunther, 1992; Gunther et al. 2004).

Por otra parte, la racionalización del mercado laboral necesario para el afianzamiento de la industria y congruente con la instauración del capitalismo, fue convergente con la incipiente aparición de comisiones obreras independientes de los sindicatos verticales creados por el régimen para canalizar los conflictos laborales y controlarlos. Desde la década del cincuenta pero particularmente desde el sesenta la reivindicación obrera pasa por utilizar las estructuras instituidas por el régimen, a la par que se van conformando comisiones obreras espontáneas con el apoyo del Partido Comunista y movimientos cristianos obreros. Con las elecciones sindicales de 1966 las Comisiones Obreras se posicionan como un movimiento más organizado y aunque posteriormente es ilegalizado, va ganando fuerza como movimiento de oposición e integración del sector obrero. La aprobación del derecho a asociación en 1964 aunque limitada, donde según lo contempla la normativa las organizaciones son consideradas un “instrumento de los fines estatales” en clara concordancia con la intención de mantener el asociacionismo constreñido con los intereses del régimen, abrió un resquicio para movimientos como el vecinal y el estudiantil que se favorecieron de esta figura.

De esta forma, el movimiento estudiantil, obrero vecinal y los nacionalistas mantuvieron una presión constante, en particular desde la década del sesenta, lo que además de presionar al régimen fue socavando su legitimidad. La respuesta por parte del gobierno fue aumentar la represión que tuvo como respuesta una mayor radicalización política de la oposición.

El periodo de la transición no solo comportó la recomposición política, también la reorganización social, de una sociedad que a pesar de los intentos clandestinos de autoorganización y autonomía, tenía tras de sí décadas de desmovilización y de ausencia de libertad de asociación. La menor polarización y desmovilización presente al final de la dictadura resultó funcional para el proceso y tipo de negociación llevado a cabo por las elites, que tuvieron mayor margen de definición de objetivos, resultando esencial para el éxito de la redemocratización. Sin embargo, la consecuencia adyacente de un rol marginal de la sociedad en el proceso de configuración del nuevo régimen fue el reforzamiento de la desmovilización social (Guther, 1992; Benedicto, 1997; Mota, 2006).

Si bien la consolidación democrática en España es indiscutida, desde inicios de la década del ochenta se ha observado un fenómeno dual, por una parte, el constante apoyo

a la democracia como régimen de gobierno, pero al mismo tiempo un alto nivel de desafección política (Montero et al., 1998). Esto se traduce en un bajo nivel de implicación política de la sociedad española así como de densidad de pertenencia a organizaciones, tanto en de afiliación a partidos políticos y sindicatos como de asociaciones secundarias en general (Torcal y Montero, 2000; Morales, 2005). Por otra parte, el afianzamiento de la democracia que en principio, siguiendo a Lijphart, podría ser denominada como consensual ha derivado en una democracia mayoritaria, tanto de cara a la formación de gobierno como en el proceso de políticas públicas, en particular en estas últimas la ciudadanía tiene un papel marginal (Gunther et al. 2004).

4.2.3. Asociacionismo en España

La literatura que aborda las tendencias asociativas en España ha destacado que el panorama a este respecto no es muy alentador, en particular si se compara con otros países de Europa Occidental, siguiendo, por otra parte, la tendencia de los países de Europa meridional (Morales, Mota y Pérez-Nievas 2006, Morales y Mota, 2006, Morales 2004, Montero y Torcal 2000). Buena parte de las investigaciones coligen que España ha tenido uno de los índices más bajos de pertenencia e implicación a organizaciones de trabajo voluntario en el contexto europeo (Morales y Mota, 2006). Asimismo, la confianza interpersonal también es una de las más bajas de Europa (Torcal y Montero, 2000: 86- 93) explicando los bajos índices de capital social.

Esta debilidad asociativa, que se extiende al conjunto de la sociedad civil, es explicada de acuerdo a literatura por la influencia de tres factores: político-institucionales, culturales y económicos (Mota, 2008).

Con referencia al primero, se atribuye a la herencia autoritaria del régimen franquista la supresión de la esfera pública y con ella, la consecuente ausencia de un espacio de formación y debate de intereses públicos y ejercicio de la ciudadanía derivado de la falta de libertades individuales, políticas y civiles. Este contexto propició una sociedad atomizada con baja confianza social, poco proclive hacia la cooperación y con una patente apatía hacia lo público y lo político (Linz, 1970). La débil institucionalización del gobierno durante los primeros años de la vuelta a la democracia así como la presencia de un tejido asociativo poco sustancial limitó, asimismo, la emergencia de un fuerte pluralismo (McDonough, Barnes y López-Pinta, 1984).

Respecto a los patrones culturales se señala que la desconfianza social que ha persistido aún en el período de la democracia, no ha favorecido la consolidación de un tejido democrático (Torcal y Montero, 2000). En ese sentido, aún el incremento del asociacionismo del período democrático no ha parecido revertir este fenómeno. La

sociedad española que manifiesta una cierta tendencia hacia familismo amoral destacado por Banfield (1958) ha dado lugar a una participación asociativa de tipo comunitario, basado en la articulación de grupos primarios, redes familiares y de amistad, sobre la interacción intensa entre un número reducido de individuos, muchos de ellos pertenecientes a una misma familia. Este esquema revela la dificultad de crear redes más extensas, cuestión que a su vez está originado en la persistencia de una débil confianza social e interpersonal (Mota, 1999 y 2008).

A nivel económico se subraya la incidencia del desarrollo económico en la creación de asociaciones, al tenor de los presupuestos teóricos del capital social. Estudiando las diferencias de capital social entre las diferentes Comunidades Autónomas, y dentro de ella la pertenencia a asociaciones, se observa una correlación entre de éste y el desarrollo económico, donde las Comunidades con mayor modernización socioeconómica muestran también mayores niveles de capital social (Subirats y Mota, 2000).

En un estudio de Linz (1971) sobre las asociaciones voluntarias en 1960 destaca que, en clara concordancia con las teorías de la modernización, un cierto nivel de industrialización crea condiciones más favorables en la tendencia a asociarse, que compensa el debilitamiento de vínculos primarios, propio del tránsito de sociedades tradicionales a modernas, y permite la defensa de intereses¹⁸⁰. Subraya que desde mediados de la década del cincuenta se observa una aceleración de la pertenencia asociativa.

En las décadas del sesenta y setenta la tendencia asociativa va a ser mayor, tanto por la profundización del proceso de industrialización como por la exigua apertura del régimen franquista y la Ley de Asociaciones de 1964¹⁸¹, que brindaron un margen de despliegue para la renovada sociedad civil. Aún en el marco de la represión de la dictadura surgen movimientos como el obrero, vecinal y estudiantil, así como se incrementa el número de asociaciones. Los movimientos reivindican derechos civiles y políticos, igualmente demandan la actuación del Estado en materia social, en el caso del movimiento vecinal se busca llamar la atención estatal a fin de que resuelva una crisis

¹⁸⁰ Comparando las cinco provincias más industriales en España a inicios de la década del sesenta (Guipúzcoa, Barcelona, Vizcaya, Madrid y Oviedo), con las cinco más agrarias (Cuenca, Soria, Cáceres, Badajoz y Ávila) se advierte una tendencia claramente contrastante, los primeros muestran un índice de asociacionismo de 44.6 y los segundos, del 11.7. A su vez también se aprecia una correlación con el índice de alfabetismo y el ingreso per cápita (317-323).

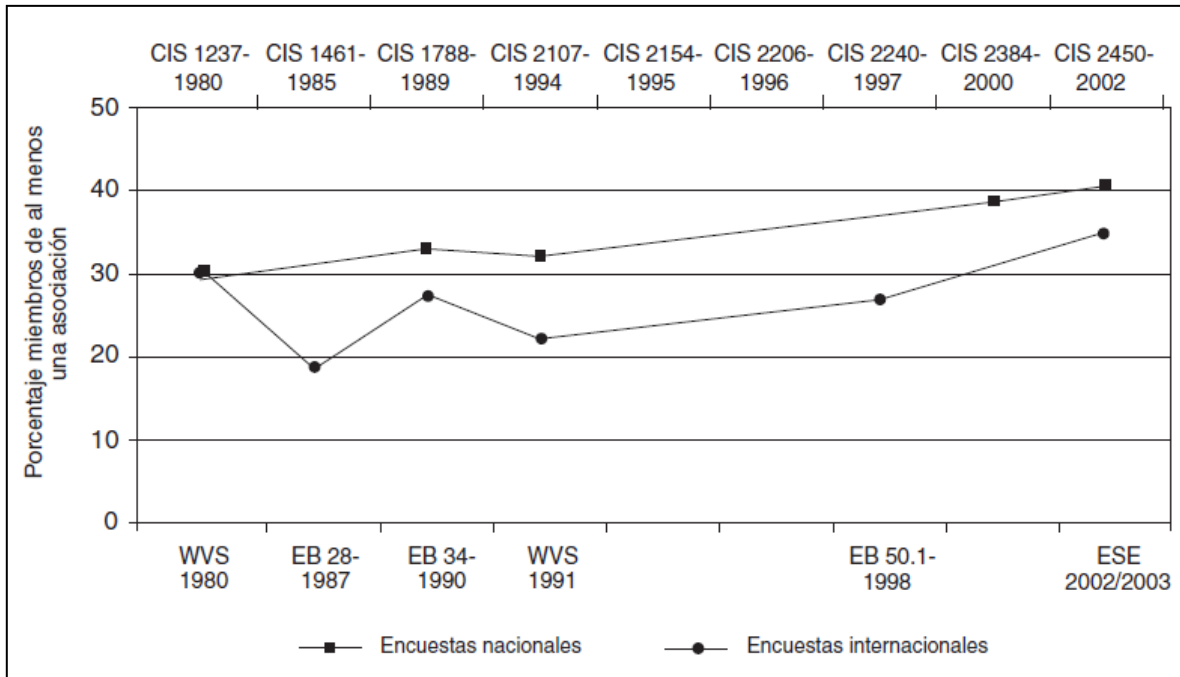
¹⁸¹ Para Alberich "La Ley es una tímida liberalización del Régimen, al posibilitar la creación de todo tipo de asociaciones, menos las de carácter político. Se presenta como un hito en el proceso político evolutivo del Movimiento Nacional" (1993:9). Es preciso recordar que durante el Régimen franquista toda la actividad colectiva se canalizaba a través de un único movimiento político- social llamado "El Movimiento".

urbana, que en ciudades como Madrid y Barcelona que habían recibido el mayor número de migrantes rurales resultaba palpable (Castells, 1977; R. Villasante, 1976).

Tales movimientos se caracterizaron por su informalidad, por basarse en vínculos primarios y su escaso nivel organizativo, siendo estas características extrapolables a la mayor parte del asociacionismo de los primeros años de la democratización. La baja institucionalización de estas organizaciones junto con la incorporación de algunos líderes en los gobiernos de los ayuntamientos desencadenó una crisis, en la década del ochenta, al interior del movimiento asociativo, en particular del vecinal, que había sido uno de los más activos en los últimos años de la dictadura. Por otra parte, las antiguas reivindicaciones sociales dejaron de canalizarse a través de estos movimientos para hacerlo a través de los partidos políticos. Por último, cabe señalar, que las principales reivindicaciones de la década del setenta giraban en torno al acceso a la vivienda y la apertura democrática, una vez solventados estos temas, no surgieron otros que los relevara en la articulación de un discurso que impulsara la movilización (Mota, 2006).

La evolución asociativa en España, no obstante, desde 1968 ha mantenido una tendencia creciente que fue especialmente expansiva en los primeros años de la democracia. En el siguiente gráfico se pueden contrastar dos tipos de fuentes, las encuestas nacionales (CIS) y las internacionales (Eurobarómetro y WVS). Aunque hay una diferencia importante entre ellas se destaca que en ambas es evidente la tendencia incremental, de aproximadamente 10 puntos porcentuales entre 1980 y el 2000. Según el CIS para el 2002 la pertenencia en España era ligeramente superior al 40%, mientras que en las internacionales ésta desciende al 35% aproximadamente.

Gráfico 4.5. Pertenencia asociativa en España



Fuente: Morales (2005)

Unas cifras similares¹⁸² son expuestas por Morales y Mota quienes subrayan el “síndrome meridional” de adolece España, haciendo referencia al fenómeno común a aquellos países de esta región de Europa que muestran bajos niveles de pertenencia comparadas con el resto de Europa Occidental, si bien precisan que la tendencia ha sido de paulatino crecimiento. Según las autoras, el porcentaje de cualquier tipo de implicación a asociaciones en España es del 49%, mientras que el de pertenencia baja al 42%, el de donaciones desciende al 23% y el de trabajo voluntario es de un tímido 16% (2006: 80). En la evolución del tejido asociativo español desde los ochenta se ha observado la disminución de las asociaciones religiosas, en concordancia con la paulatina secularización de la sociedad, de otras tradicionales como los sindicatos. Organizaciones como las deportivas, culturales, educativas han ido ganando terreno y aumentado su participación en el total de la pertenencia asociativa. El aumento de las organizaciones de tipo benéfico- social advertido desde los noventa, podría dar muestras del tránsito de valores materiales a postmaterialistas que señalaba Inglehart, correspondiente con el mejoramiento del nivel socioeconómico en el país.

¹⁸² La fuente son encuestas realizadas entre 1999 y 2002 en el marco del proyecto sobre Citizenship, Involvement and Democracy (CID).

4.2.4. La modernización en España y efectos en movilización social

Como se ha abordado de forma sucinta en este apartado, la modernización de España tuvo dos características fundamentales fue un proceso de industrialización acelerado que se intensificó en un década, suscitando cambios en la esfera social y probablemente también en la política, no obstante esta transformación económica tuvo lugar en el marco de un régimen autoritario, lo que limitó los cambios hacia la modernización política, es decir en la concienciación política de los individuos.

A diferencia del caso colombiano, el crecimiento del sector industrial fue capaz de absorber la mano de obra proveniente de las áreas rurales, permitiendo la integración en la esfera económica de los sujetos, quienes a su vez por estar dentro de la economía formal podrían ejercer ciertos derechos, los relativos en un contexto autoritario.

En la esfera política deben destacarse dos elementos que sin duda han influido en el grado y tipo de implicación política de los españoles: el legado autoritario de casi cuarenta años y el carácter de la transición, que se llevó a cabo sin mayores costes en términos de conflicto o violencia, donde se privilegió un acuerdo entre élites a costa de la desmovilización política de las bases sociales. El autoritarismo coartó el desarrollo de una esfera pública en el que fuera posible el ejercicio de la ciudadanía a partir de la formación y debate de intereses públicos, confinando a los ciudadanos a la esfera privada. La reforma pactada, por su parte, fue posible gracias a una acertada actuación de las elites al tiempo que por la moderación y baja movilización social.

El efecto que esto he tenido ha sido una palpable desafección política que se manifiesta tanto en una baja implicación e interés político de los ciudadanos, baja pertenencia a grupos como partidos y sindicatos así como a asociaciones, a la vez que se mantiene un apoyo elevado a la democracia como régimen de gobierno. De igual forma, el rol protagónico adquirido por los partidos políticos desde el período de transición como órganos privilegiados de articulación de la participación, junto con el bajo nivel de pertenencia asociativa, ha reforzado la tendencia de los partidos a convertirse en canales exclusivos y excluyentes (Montero, 1981).

En términos sociales la modernización supuso la pronosticada secularización, urbanización, alfabetización y un cierto incremento de la tendencia asociativa. La rápida urbanización particularmente en ciudades como Madrid y Barcelona, desencadenó una importante crisis urbana, al no contar con los equipamientos urbanos y una respuesta adecuada en materia de vivienda, que demandaba la creciente población. Este fenómeno, además del contexto de represión y restringido margen de reivindicación fue articulando un movimiento vecinal, apoyado de manera importante por partidos y facciones de

izquierda en la clandestinidad, que además de demandar la acción del Estado en los barrios propugnaba por una cierta apertura política del régimen. Así, los grandes *issues* de este movimiento fueron la vivienda y la democracia, que una vez resueltos en la democracia fueron perdiendo su capacidad de convocatoria y movilización. Por otra parte, la constante desconfianza interpersonal, no ha parecido disminuir ni con la democratización ni con el aumento del nivel socioeconómico, teniendo efectos negativos en la configuración de un tejido asociativo, y del capital social en general. Las asociaciones se caracterizan por ser de corte comunitario, basadas en las relaciones de grupos primarios y cohesionados sobre identidades locales o regionales (Mota, 1999).

4.3. Modernización en Bogotá

4.3.1. De la informalidad de la urbanización y la industrialización

Bogotá desde los primeros años del siglo XX logró consolidarse como polo de desarrollo industrial del país, en su calidad de centro histórico político y administrativo. La década de 1930 es para la ciudad un punto de quiebre dado que se presentan dos sucesos que marcarán la evolución de ésta: el despegue industrial de la mano de políticas de promoción por parte del Estado y la primera propuesta de planeación moderna.

Las primeras industrias del siglo XX empiezan a ubicarse en la periferia de la ciudad, gran parte de ellas dedicadas a bienes de consumo coincidentes con la primera etapa de industrialización, junto con las tradicionales actividades manufactureras. Para 1920 la ciudad ya concentraba el 36% del total de fábricas del país y para finales de los años 50 la ciudad se había convertido el mayor núcleo industrial, contribuyendo con el 26% del PIB industrial del país (Rendón, 2009).

Este hecho junto con la violencia rural, las precarias condiciones de vida en el campo, la desigualdad y las restricciones en el acceso a la tierra, así como el incremento de la infraestructura vial que conectaba a la ciudad con regiones limítrofes y el aumento de la oferta de servicios condujo a un incremento espectacular de la población de Bogotá, mucho mayor al de las demás ciudades principales del país. Para el período de 1951 y 1964, las tasas interanuales de crecimiento fueron del 6.6%, que posteriormente fueron remitiendo. La tasa migratoria en la década de 1950 fue del 4.3 y en 1960 del 3.5, justo estas dos décadas expusieron el mayor incremento de la población, particularmente por cuenta de la migración rural. Buena parte de los nuevos habitantes provenían de otras regiones del país, así para el año 1973 el 48% de los residentes de Bogotá eran no nativos. Esta realidad supuso una transformación en los patrones de urbanización y de apropiación del territorio, en particular teniendo en cuenta la necesidad de solventar el

problema de la escasez de vivienda y la debilidad de la inserción económica en el sector productivo formal por parte de una porción importante de los recién llegados.

No obstante debe precisarse que el fenómeno de migración de otras regiones hacia Bogotá ha continuado, como lo muestra la tabla 1, entre el año 2000 y el 2010 la población de la ciudad ha crecido cerca de un 25% buena parte de ello como resultado del saldo migratorio a la ciudad.

Tabla 4.3. Crecimiento de la población de Bogotá y porcentaje habitantes de origen migrante

| Año | Población | % población origen migrante | Área urbanizada (ha)* |
|------|-----------|-----------------------------|-----------------------|
| 1938 | 330.312 | | 2.514 |
| 1951 | 715.250 | | |
| 1964 | 1.697.311 | | 14.605 |
| 1973 | 2.868.123 | 48% | 30.423 |
| 1985 | 4.273.461 | | 33.149 |
| 1993 | 5.484.224 | 43% | 37.149 |
| 1996 | 5.859.861 | | |
| 1999 | 6.322.702 | | |
| 2000 | 6.422.198 | 38% | |
| 2010 | 8.086.532 | | 41.300 |

Fuente: DANE

Al igual que como se señaló anteriormente para el caso de Colombia, la industrialización en Bogotá aunque fue la más dinámica del país siguiendo a Acebedo (2006), concibió más expectativas que empleos. Entre 1951 y 1961, menos del 30% de la fuerza laboral de la ciudad se encontraba ocupada en el sector industrial, siendo el sector comercial y de servicios el que empleó al mayor porcentaje de la mano de obra, 41%. Casi el 60% de las industrias de la ciudad para tal período correspondían a pequeñas o medianas empresas, de entre 1 y 14 trabajadores, (Acebedo, 2006:87). Así, Bogotá siguiendo una dinámica similar a la mayoría de las metrópolis de Latinoamérica, experimentó un proceso de urbanización que no estuvo vinculado directamente con las necesidades del mercado laboral industrial y fue el sector terciario o de servicios el que absorbió buena parte de la extensa mano de obra de la ciudad. No obstante es necesario enmarcar esta realidad en el tipo de sector terciario que surgió en las ciudades latinoamericanas desde la década del treinta del siglo pasado. Siguiendo a Castells el sector terciario de América Latina está conformado en gran parte “de pequeño comercio y de vendedores ambulantes, de empleadas de servicio, de trabajos no especializados y

transitorios, o sea de desocupación disfrazada... Esta propagación urbana superabundante no resulta entonces del dinamismo económico de la ciudad, sino de la propagación en las ciudades del éxodo rural” (1973: 12).

Si el grado de modernización de una economía tiene que ver con la consolidación del sector formal y la institucionalización del aparato productivo, la prevalencia de la informalidad en el caso particular de Bogotá, da cuenta de las limitaciones de este proceso y de las dificultades de integrar en el sector productivo a la gran cantidad de población llegada de las zonas rurales. El porcentaje de empleo informal en Bogotá ha permanecido casi inalterado desde la década del setenta, en 1988 era del 55%, en 1998 del 50% (Uribe y Ortiz, 2006) y en 2009, cercano al 54%. Se trata de un segmento de población sin protección social en el que además se aprecia una notable diferencia de ingresos respecto al sector formal, a la baja, caracterizado por un bajo nivel educativo y baja productividad (Núñez, 2002).

En una entrevista a un líder de los trabajadores informales de Bogotá de la década del setenta, éste señalaba sus precarias condiciones de vida: “(ingresos) anuales por debajo del salario mínimo para el promedio general, carencia absoluta de asistencia médica, ninguna prestación, subsidio, prima o pensión, ni mucho menos educación para sus hijos o solución al problema de la vivienda familiar. Todo esto determina que la mayoría de los vendedores habiten en zonas de invasión y en inquilinatos, y que sus hijos padezcan las secuelas del marginamiento urbano” (Molano, 2010: 131).

La llegada acelerada de nuevos migrantes junto con la incapacidad del Estado para dar respuesta tanto a las demandas de vivienda como de urbanización generó una segunda dualidad en la ciudad: por una parte, una ciudad que buscaba crecer bajo el batuta de una cierta planificación, definición de zonas habitacionales, de servicios e industriales, y por otra, una ciudad como resultado del caos de una expansión sin mayor presencia del gobierno, donde los recién llegados contaban con una precaria inserción en el mercado laboral y por ende, de restricciones al acceso al financiamiento para la compra de vivienda, generando un fenómeno de marginalidad y segmentación urbana. La contradicción de estas dos realidades se ha traducido en una fragmentación en la cual una parte de la ciudad responde a las lógicas institucionales de planificación urbana congruente con la legalidad, mientras que la otra se ha debatido entre la ilegalidad o alegalidad, la anarquía en su crecimiento y la lucha por acceder a bienes y servicios públicos así como la reivindicación por el derecho a la vivienda, son los habitantes de los denominados barrios informales. Es el dualismo entre marginalidad y desarrollo que tienen lugar en un mismo espacio urbano.

Siguiendo el criterio de Jaramillo (1997) en la ciudad se pueden identificar cuatro formas de producción de vivienda: capitalista, por encargo, estatal y autoconstrucción. La primera corresponde al proceso habitual en el que un promotor inmobiliario privado compra, construye un terreno para posteriormente venderlo. En el segundo caso, por encargo, el individuo compra un terreno, para posteriormente encargar su construcción a un arquitecto o maestro de obras. En el tercer caso, el gobierno se ocupa de su construcción para ofrecer la denominada vivienda social, a los estratos más bajos con precios subsidiados. Por último, la autoconstrucción tiene que ver con la ocupación informal, y muchas veces ilegal, del territorio en la cual los ocupantes se encarga de la construcción.

El gran desequilibrio entre las diferentes formas de producción de vivienda puede verse con claridad en la tabla 4.4, en el que se evidencia que hasta el año 1973 la autoconstrucción era la forma predominante de tener acceso a la vivienda.

Tabla 4.4. Proporción en el total de las distintas formas de producción de vivienda en Bogotá, 1938-1973 (% sobre el total de viviendas)

| Formas de producción | Capitalista | Por encargo | Estatal | Autoconstrucción |
|----------------------|-------------|-------------|---------|------------------|
| 1938-1951 | 23,3 | 16,9 | 4,6 | 55,2 |
| 1951-1964 | 23,8 | 17,3 | 16,8 | 42,1 |
| 1964-1973 | 16,0 | 12,9 | 21,2 | 49,9 |
| 1973-1985 | 31,7 | 15 | 19 | 33,7 |
| 1985-1993 | 64,1 | 14,5 | 9,4 | 11,9 |
| 1993-2005 | 50,9 | 4,8 | nd | 44,21 |

Fuente: El período comprendido entre 1938 a 1973, Jaramillo (1992). De 1985 a 2005, Cuervo y Jaramillo (2009)

Hasta los años setenta, los mecanismos capitalistas como forma de acceder a la vivienda parecían haber sido insuficientes, en particular por el débil desarrollo del sistema financiero. La creación en la década del setenta de las corporaciones de ahorro y vivienda¹⁸³, banca especializada en adquirir vivienda, brindó un impulso a este sector,

¹⁸³ Este tipo de instituciones financieras se crearon en la década del setenta (Decreto 678 de 1972) para promover el ahorro privado y canalizarlo hacia compra o financiación de actividades de construcción de

conciliando dos intereses del Estado: promover la construcción de vivienda como rama productiva y resolver la demanda habitacional, en particular de los sectores pobres, vía mercado. Como puede verse en la tabla anterior, desde ese momento la participación capitalista en la producción de vivienda aumentó significativamente, lo que a su vez ha estado acompañado de la disminución de la presencia del Estado en este sector.

La autoconstrucción aparece como la alternativa más plausible de acceder a una vivienda para los sectores pobres de la ciudad. En ese sentido, se pueden diferenciar dos formas en que ésta opera: la ocupación ilegal de terrenos o la urbanización informal -o pirata-.

La ocupación ilegal de terrenos no ha sido utilizada usualmente por los sectores de bajos recursos de la ciudad. Una de las iniciativas más importantes fue la llevada a cabo por CENAPROV en la década del sesenta que derivó en la conformación del barrio Policarpa Salavarrieta¹⁸⁴, que sin embargo sufrió hasta su consolidación un constante acoso del gobierno y la fuerza pública. Sólo hasta el año 1986 el gobierno de la ciudad resuelve la legalización de dicho barrio. Gilbert (1981) explicando los factores que han llevado a que la ocupación ilegal (invasión) no haya sido una opción frecuente en el caso de Bogotá, afirma que además de las causas que tradicionalmente se han establecido – como las que asocian la fertilidad de la tierra y su explotación agrícola en los alrededores de la ciudad a que sea más difícil invadirla dado que se trata de tierras valiosas, además de que suelen tener un propietario legal, o que, si bien el gobierno es propietario de tierras éstas suelen pertenecer a agencias semigubernamentales que actúan como propietarios privados- hay en particular tres que han desincentivado su ejercicio. En primer lugar, el mercado de alquiler que es la opción de personas con menores recursos, por ello suele estar caracterizada de hacinamiento. En segundo lugar, la invasión no ha sido alentada por sectores políticos, como instrumentos de partidos políticos de oposición como en el caso de Lima o Santiago. Un último factor ha sido el surgimiento de las urbanizaciones “piratas” que han canalizado buena parte de la vivienda ilegal y de autoconstrucción de la ciudad, un fenómeno que ha sido altamente estudiado en la medida que articula dos cuestiones,

vivienda, esto es especialmente la adquisición de terrenos legales, es decir que cuenten con servicios de acueducto, alcantarillado, energía y vías. Lo anterior llevó aparejado la creación del UPAC que determinaba la tasa de interés de los créditos cuyo incremento estaba asociado a la inflación. Estas corporaciones daban créditos tanto a compradores de inmuebles como a constructores.

¹⁸⁴ En el año 1961 la Central Nacional de Provivienda promovió la ocupación de un terreno de propiedad del Estado, cuyo intento de desalojo por parte de la policía dejó como resultado varios muertos y heridos. La ocupación de terrenos en esa zona continuó lentamente hasta que el año 1966 la confrontación con la fuerza pública condujo nuevamente a varias personas heridas y una persona muerta, en palabras de uno de los líderes “Nuestras armas fueron la razón, la unidad, la organización y la disciplina. Los garrotes, las piedras, las antorchas y el agua caliente fueron sólo algo complementario” (Arango, 1981:68). CENAPROV desde su inicio ha tenido un fuerte vínculo con el partido comunista.

por una parte ha sido la opción predominante de los sectores de bajos recursos de la ciudad para acceder a la vivienda, y por otro, porque aunque desde el principio se ha reconocido como una forma anómala de urbanización ha sido de alguna manera consentida desde gobierno local, siendo funcional a uno de los elementos de reproducción política de la ciudad: el clientelismo.

Las urbanizaciones piratas se caracterizan por ser ocupaciones que tienen en principio una apariencia de legalidad, en la cual los individuos compran a bajos precios terrenos (lotes), que a su vez han sido fraccionados de forma ilegal, a un vendedor, que puede ser en el mejor de los casos su propietario o en el peor, puede que no lo sea y se trate de un timo, posteriormente teniendo problemas de titularidad legal. Su ilegalidad consiste en que se trata de terrenos no habilitados para la urbanización y por tanto no disponen de los servicios públicos necesarios para que las familias residan allí, no cumpliendo con los reglamentos de planificación del gobierno local, ni con la autorización para que allí se construyan residencias. Por otra parte, suelen estar ubicadas en la periferia de la ciudad en zonas altamente riesgosas con una importante probabilidad de deslizamiento o inundación en el período de lluvias.

Una vez comprados los terrenos generalmente las personas inician el proceso de autoconstrucción, cuando se ha finalizado surge el siguiente problema: la obtención de servicios públicos. En este caso los habitantes se topan con la realidad de la naturaleza ilegal de su asentamiento y las negativas o trabas de la administración para proveer de servicios como acueducto, alcantarillado, luz, vías.

Frente a la pregunta de por qué han persistido estas prácticas cuyo reflejo ha sido la expansión de asentamientos precarios en diferentes lugares de la ciudad, ante la evidente inacción del Estado, Gilbert (1981) en los años ochenta, señalaba por lo menos tres cuestiones que llevaron a que las urbanizaciones piratas hayan prevalecido hasta ese entonces en el escenario de producción de vivienda en Bogotá. En primer lugar, porque dan respuesta a una demanda que ni el Estado ni el mercado podían sortear: la vivienda para sectores populares. Como se ha demostrado anteriormente, la producción de vivienda estatal ha sido claramente insuficiente frente a un alto nivel de demanda, debido a una población que ha crecido desde los años cincuenta a un ritmo constante, y por otra parte, el sector inmobiliario privado no encuentra incentivos económicos para la construcción destinada a sectores populares. De esta forma, las urbanizaciones piratas han permitido el acceso a tierras, disminuyendo la presión hacia los gobiernos así como el riesgo de invasiones. Aunque hasta esa década dichas urbanizaciones creaban problemas a las administraciones locales en términos de la anarquía en la planificación de la ciudad y la posterior provisión de servicios públicos, era un mecanismo informal pero eficaz de

resolver la problemática habitacional. Si bien para los urbanizadores piratas estas prácticas no dejaban de conllevar cierto riesgo, también se trataba de un negocio rentable en la medida en que se transformaban de hecho, suelos rústicos, además de riesgosos, en zonas urbanizables

Por otra parte, las personas de bajos recursos tenían confianza en este mecanismo ya que a bajos precios y sin de tener que necesariamente acudir al mercado financiero, en el que probablemente no encontrarían un crédito, podían comprar una parcela, lo que contrarrestaba la inseguridad subyacente a procesos como la ocupación ilegal de terrenos que supone un gran coste en términos de movilización social y de riesgo en la seguridad personal, sin que por otra parte se tenga la garantía de que efectivamente se pueda conseguir la propiedad sobre el terreno o la legalización del mismo. De igual forma, confiaban en que ciertamente la administración se ocuparía de sus demandas y el terreno se legalizaría, convirtiéndolo en urbanizable, logrando de esta manera acceder la provisión de servicios, cuestión que en la mayoría de casos se alcanzaba por intermedio de un “favor” o “padrino” político. Ahí es cuando aparece el clientelismo.

La literatura sobre este tema¹⁸⁵ ha demostrado cómo las urbanizaciones piratas han sido funcionales a la reproducción del sistema político en la ciudad en la medida en que proporciona fuentes de patronazgo. Dado que la mayoría de urbanizaciones piratas carecen de servicios públicos y para obtenerlos deben iniciar la gestión ante el gobierno local, se partía del supuesto de que si se contaba con el apoyo de un concejal sería más fácil para la comunidad conseguir este fin, lo que a su vez proveía al político en cuestión de una red de potencial apoyo electoral¹⁸⁶.

En las entrevistas realizadas se observa la evolución de la urbanización informal y los problemas a los que tiene que hacer frente. El relato da pistas muy importantes de varios elementos que han sido consustanciales al proceso de urbanización en la ciudad, como las relaciones con la esfera política y los patrones de organización social.

“Yo nací en Bogotá en el barrio las Ferias, luego nos vinimos aquí 1976 cuando esto se empezaba a desarrollar urbanísticamente pero ilegalmente, sin planificación. Era un barrio como los demás de El Rincón (Suba) los propietarios de los grandes terrenos empezaron a desaparecer al morirse, los herederos cada uno empezó a

¹⁸⁵ Véase Gutiérrez (1998), Rubio (2003), Hataya (2010).

¹⁸⁶ Sin ánimo de profundizar en el tema de la vivienda informal, según algunos autores las urbanizaciones piratas siguen surgiendo porque no hay suficiente control de las autoridades, hay presiones políticas para no actuar y porque en últimas, implica una política de vivienda eficaz para los sectores de bajos recursos de la ciudad por parte del gobierno, tanto nacional como local, que aún no parece ser de real interés por parte de estas administraciones. Véase sobre este último: Jaramillo y Cuervo (2009). Para el año 2002, según información de la Contraloría de Bogotá el 26% del área construida de la ciudad era de origen ilegal (2005).

hacer su loteo, nosotros compramos un lote. Entonces en este momento parecía falta marcar, por aquí calle por aquí carrera (para definir las manzanas), con las calles medio hechas pero no se hablaba de agua, de luz, servicios sanitarios, transporte, nada, le daban a uno plazo de dos años para pagarlo y cuotas cada seis meses, pero ni agua, ni nada, difícil... Entonces los que vamos comprando tenemos que unirnos para ver cómo conseguimos el agua, como conseguimos la luz, y eso es difícil y así los que iban llegando pues nos íbamos conociendo pero decidimos unirnos, y pasar una petición a la alcaldía y las entidades correspondientes y ahí empezó esa espinita de vamos a luchar por lo nuestro, porque tengamos los servicios elementales”

Considerando las características del proceso de urbanización, la entrevista corrobora los puntos que ya se habían subrayado anteriormente. Se trata de una solución de vivienda para sectores de bajos ingresos de la ciudad; se ubican en la periferia; inicialmente carecen de servicios públicos y luego de gestiones de la comunidad van obteniéndolos, en el caso de este barrio tardaron varios años; tienen problemas de titularidad y se trata de asentamientos ilegales; posterior a la compra del lote (terreno) se inicia la autoconstrucción.

La relación de los habitantes de estos barrios con la esfera política pasa por dos niveles: uno, el acudir a la estructura institucional formal para resolver sus demandas, o dos, el apelar a prácticas clientelares con este mismo fin. En la investigación de Bonilla donde sobre el surgimiento de barrios piratas y la legalización de éstos encontró que las gestiones formales no operan con la eficacia que lo hace el clientelismo (2007). En la siguiente entrevista se da cuenta de ello:

“Entonces surgió el problema de la tenencia de los lotes (...) (Respecto a resolver esta cuestión) pues hablemos con la Caja de Vivienda Popular (CVP), hablemos con la Defensoría del Pueblo (...) Cuando la Caja de Vivienda Popular¹⁸⁷ aparece en el barrio, la Caja viene y dice, "yo hago lo que ustedes comunidades decidan" (sobre la evolución del proceso) El problema es que nosotros, que tenemos el proceso de pertenencia más adelantado, llevamos esperando dos años para que el juzgado 38 dicte sentencia (...) Si hubiera sólo un proceso con sentencia, mejor dicho, la gente cree, la gente se acoge, pero todavía no hay nada de eso. Esa es nuestra discusión con la CVP. Nosotros les decimos "Caja de Vivienda Popular usted forma parte del distrito, usted es gobierno, si la CVP no puede mover sus fichas a nivel alto los

¹⁸⁷ La Caja de Vivienda Popular es un organismo descentralizado adscrito al gobierno de Bogotá dentro de cuyas funciones se cuenta el realojamiento de familias que están en zonas de riesgo, la mejora de los barrios y el apoyo en el proceso de titulación de viviendas en aquellos barrios de urbanización informal. (www.cajadeviviendapopular.gov.co)

jodidos estamos aquí, nosotros, los que estamos abajo." Si hay sentencia la gente cree, eso haría que la gente tuviera confianza en la caja. Pero si no hay resultados pues la gente desconfía (...) Hay gente en el barrio que ya tiene su escritura o que está en procesos para alcanzarla, pero no con la CVP. Eso se ha hecho con abogados particulares y con políticos. Don Flavio Maya, por ejemplo, que era concejal o de la Cámara o era abogado del Concejo vino, sí, sí, él vino. Claro, a mucha gente le tocó votar por él para subirlo (que resultara elegido) para que el título les saliera más barato" (Bonilla, 2006).

De esta forma la entrevistada señala que los vecinos que han accedido a participar del intercambio clientelar ya cuentan con la titularidad legal de su vivienda, mientras que otros, como ella, que han seguido con el conducto regular de la institucionalidad continúan a la espera, lo que da pistas de por qué las redes clientelares han prevalecido en la ciudad a pesar del establecimiento de una burocracia más o menos tecnificada. Todavía el contacto con el político sigue siendo la forma más eficaz de que la administración pública resuelva problemas de la comunidad.

Hay un punto especialmente relevante y es el que la entrevistada apela como confianza y la vinculación de ésta con la solución a sus demandas por parte del gobierno, que además son claramente de su competencia, es decir, la eficacia. La eficacia del gobierno, retomando a Lipset es el elemento que garantiza la legitimidad y la consolidación democrática, cuando dicha confianza, o esperanza de eficacia, en el gobierno se resquebraja la legitimidad de éste y por ende, los incentivos en acatar las normas establecidas por las estructuras institucionales. Un menor rendimiento democrático puede llevar a que se desincentive el uso de normas formales, siguiendo a Della Porta (2000) una mala gestión de las autoridades de gobierno puede favorecer la corrupción política y ésta a su vez la desconfianza de la gente en el gobierno, lo cual puede derivar en el surgimiento de redes de cooperación que operan fuera de la estructura institucional, constituyendo un círculo vicioso que es difícil de romper. El clientelismo, en ese marco, puede ser una respuesta frente a la ineficacia del Estado, donde los recursos públicos son distribuidos selectivamente hacia aquellos que han demostrado un apoyo político. Este punto se desarrollará posteriormente.

Por otra parte, este tipo de urbanizaciones generó ciertos patrones de organización social y coordinación colectiva, como puede advertirse en una entrevista con un líder asociativo realizada en este trabajo de campo. Las JAC fueron las organizaciones centrales en este proceso y de allí su conexión con los políticos locales:

"Comenzamos como un comité de trabajo de una JAC en un barrio en donde ya estaba constituida pero en eso quedamos como comité pero iniciando, dando los

primeros pasos para hacer nuestra propia JAC. Yo me independicé de mi familia, me casé un compré un lote más abajo, a los tres meses de estar viviendo allí ya estaba en la JAC porque estaban próximos a elecciones de junta directiva y desde ahí estoy en la JAC”.

Igualmente se advierte que las organizaciones sociales se crean como instancias de canalización de conflictos sociales, en línea como los presupuestos del capital social, las asociaciones favorecen la confianza, la reciprocidad y en definitiva, la cooperación y la acción colectiva, en este caso, sirviendo como mecanismos de autoregulación social. No obstante llama la atención que las organizaciones que se crearon fueron las que estableció el gobierno de la nación desde la década del cincuenta para tal fin, las Juntas de Acción Comunal.

Esta entrevista pone de relieve varios aspectos que serán desarrollados tanto en el siguiente apartado como los próximos capítulos y es la interrelación entre la esfera política y los ciudadanos, es decir la participación, cómo se han ido estableciendo mecanismos y patrones, que por una parte maximizan la utilidad inmediata de los actores pero que a largo plazo ha podido llevar a solución de equilibrio no eficiente socialmente deteriorando tanto la confianza social como la confianza en las instituciones.

4.3.2. Explorando el asociacionismo en Bogotá

Desde finales de los años treinta hasta finales de los cuarenta tiene lugar una expansión de las organizaciones sociales, en particular del incipiente movimiento en las ciudades y algunos núcleos estudiantiles y de mujeres. Durante este período es mayor la influencia socialista y se funda el partido comunista. Ante el asesinato de Gaitán la ciudad es testigo de unos levantamientos sin precedentes y también va a marcar un punto de inflexión en los patrones de movilización de las organizaciones sociales y políticas ajenas al bipartidismo.

Al igual que en otras ciudades latinoamericanas o incluso europeas, Bogotá experimenta durante dicho período una crisis urbana, retomando las palabras de Castells, entendida como “la incapacidad para asegurar, la producción, distribución y gestión de los medios de consumo colectivo necesarios para la vida cotidiana, vivienda, escuelas, transportes, sanidad, espacios verdes” (Castells, 1977:10). En efecto, la acelerada urbanización desde finales de los cincuenta a la que se vio abocada la ciudad aunada a un sistema político hermético y una democracia reducida a la participación electoral, así como a la precaria inserción en la esfera productiva de buena parte de los habitantes de la ciudad, fue generando un crecimiento urbano caótico, desarticulado, segregado y la constitución vastas zonas llamadas marginales (Castells, 1973:15) frente a lo cual emergen

dos tipos de movimientos sociales: uno ligado a la institucionalidad representado por las Juntas de Acción Comunal y otro más reaccionario y autónomo, cuya expresión va desde las protestas a la organización de asociaciones más ligadas a la izquierda.

Las reivindicaciones se centraron en el acceso a la vivienda, o en la mayoría de los barrios por la legalización de éstos, y la dotación de servicios básicos como las vías, acueducto, alcantarillado, luz, que para muchos vecinos supuso una lucha de años para conseguirlos. Como lo señalaba Torres en un primer momento de poblamiento de los barrios informales, la ayuda entre vecinos se reducía a necesidades puntuales como traer el agua o acceder a la electricidad a partir del uso del alumbrado público, cuando las carencias se hacían más complejas se fueron suscitando formas organizativas más estables las cuales además de coordinarse para resolver autónomamente sus privaciones actuaban como órganos de interlocución con entidades externas para captar recursos (2007:23).

El perfil y forma de actuación de estas incipientes organizaciones de los barrios populares en parte estuvo definido por los referentes organizativos previos, en muchos casos se trataba de una adaptación de las prácticas campesinas al nuevo contexto. Tales expresiones tuvieron lugar principalmente en la primera etapa de constitución de los asentamientos (Torres, 1999:24). No obstante ya desde ese entonces se puede evidenciar una tendencia asociativa débil en la ciudad en parte resultado de la precaria herencia de asociacionismo en las zonas rurales.

Ante la nueva realidad urbana y la violencia rural, el gobierno crea en 1958 las Juntas de Acción Comunal que van a canalizar en Bogotá muchas de las iniciativas vecinales, en particular porque al ser la única organización reconocida institucionalmente eran los vehículos más eficaces para lograr que se atendieran las demandas. Como ya se ha señalado, la existencia de estos núcleos urbanos con necesidades apremiantes de urgían la intervención del gobierno fueron blanco de redes clientelares, quienes a través de los líderes vecinales lograban el intercambio de votos, por “favores políticos”, dando como resultado una respuesta estatal selectiva, que era vista por los pobladores más como un favor que como un derecho. Las JAC en este marco se fueron constituyendo en mecanismos para la consecución de beneficios colectivos o individuales y sus dirigentes en hábiles buscadores de recursos.

En la década del setenta algunos barrios populares estaban consolidados y surgen nuevas generaciones que, además de las tradicionales demandas derivadas del asunto de la vivienda, reclaman espacios deportivos, zonas verdes, escuelas infantiles, colegios dando lugar a nuevos movimientos y organizaciones alejados de las arraigadas JAC. Paralelamente se van constituyendo en la ciudad, inserto en demandas más amplias al régimen político del país, grupos de estudiantes, organizaciones cristianas de base,

sindicatos que cobran fuerza, parte de los cuales con gran influencia de la izquierda. En especial los grupos cristianos de base tendrán gran relevancia tanto en la auto-organización como en la autogestión de los barrios populares, y en la concienciación política de sus vecinos. Las nuevas asociaciones que se fueron formando pretendieron transformarse en espacios alternativos a las JAC, con mayor independencia de las redes clientelares.

Por otra parte, las protestas y paros cívicos se convirtieron en la ciudad, al tenor de lo que pasaba en el resto del país, en mecanismos para llamar la atención del Estado dada la poca capacidad reivindicativa de espacios como las JAC, prácticas que se hicieron reiteradas desde la década del setenta hasta finales de los ochenta. A pesar de la capacidad de convocatoria y poder de movilización que tuvieron muchas de ellas se trataron de luchas atomizadas con poca perspectiva de convertirse en un movimiento articulado con mayor posibilidad de presión y negociación (Archila, 2003). Tanto las nuevas organizaciones como los paros cívicos pusieron de manifiesto las limitaciones del Estado para dar respuesta a los nuevos reclamos y la incapacidad política para gestionar dichas reivindicaciones por vías democráticas.

A lo largo de los ochenta se pueden identificar varias transformaciones al interior del tejido asociativo de la Bogotá (Conde y Santos, 1994:120). En primer lugar se observa una extensión de los intereses ya no sólo centrados en cuestiones como demandas por servicios públicos y vivienda, asuntos como la educación van ganando fuerza. En segundo, la participación amplía sus espacios de acción, se pasa de lo territorial (JAC) a lo sectorial (educación, sanidad, política social). Por otra parte, la financiación deja de proceder casi de manera exclusiva del sector público para recibir aportes del sector privado y organizaciones extranjeras. Finalmente, es notable la agregación de los jóvenes en las asociaciones, teniendo lugar un cambio generacional en las mismas.

Durante la década de los noventa y primera década del presente siglo, dichas expresiones organizativas comunales se han expandido y diversificado. Organizaciones culturales, de género, madres comunitarias, juveniles han venido a ampliar el abanico de expresiones de acción colectiva en la ciudad, en algunos casos insertándose en los mecanismos de participación formal recientemente instaurados por el gobierno de la ciudad que fueron vistos como una oportunidad de influir de alguna manera en los procesos de gobierno local.

En la primera etapa del asociacionismo en la ciudad, es posible identificar dos tipos de asociaciones en los barrios, similar a los hallazgos de Abers en el caso de Brasil (2000:29-45): las asociaciones clientelares y las combativas. En efecto, las JAC por el carácter atribuido desde su creación de estar ligadas al Estado y al mismo tiempo ser una

organización social, fue proclive a convertirse en un espacio de excelencia de reproducción de relaciones clientelares.

Las asociaciones creadas “desde arriba” presentan una tendencia hacia el patronazgo y la prevalencia de relaciones verticales que reproducen patrones de dependencia en los cuales es improbable que se consoliden organizaciones sociales cohesionadas por la cooperación y la solidaridad¹⁸⁸. Como ya lo señalara Putnam (1993:248) en las asociaciones de carácter vertical se privilegia el interés particular de los participantes, haciendo más probable que surja el oportunismo, no obstante dado que la parte más débil precisa con mayor urgencia de los beneficios de la más fuerte, permanece anclada a ésta bajo esquemas de dependencia. De igual manera, los individuos que conforman la parte más débil tampoco tienen incentivos para coordinarse entre sí, ni actuar de forma cooperativa, incluso puede que tengan que competir por los mismos recursos socavando aún más confianza interpersonal y con ello la construcción de un tejido asociativo de carácter horizontal e igualitario.

Dichas organizaciones verticales basan su supervivencia en resolver necesidades colectivas, o individuales, a partir de las conexiones sociales y la astucia política, por ello son proclives a ser caldo de cultivo para el clientelismo.

Los hallazgos de Abers en Brasil, muestran que las asociaciones de vecinos de corte clientelar típicamente fueron creadas en vecindarios o barrios de bajos recursos y con amplias necesidades. Su iniciativa generalmente era producto de un pequeño grupo de residentes con mejor situación socioeconómica, razón por la cual tenían mayor credibilidad entre los vecinos a causa de sus conexiones personales con políticos. Dichas asociaciones solían tener bajo nivel de participación entre los vecinos, pocas veces más allá del cuadro oficial que las creó. El líder, que se mantenía durante años en la dirección de la asociación, era el encargado de hacer el intercambio de votos por favores políticos (*vote getter*). En contextos de mayor necesidad y recursos escasos, encontró Chubb (1982) en el caso del Sur de Italia, el clientelismo funciona mejor dado que los votantes se ven con mayor obligación de votar para poder acceder a tales recursos, siendo conscientes de que tienen pocas posibilidades de incidir de otra manera en la agenda de gobierno.

De igual forma, extrapolarlo la afirmación de Putnam (1993:207) de que los campesinos temían la exclusión del sistema patrón- cliente porque sólo él podía garantizar su supervivencia, así los vecinos de barrios periféricos temían la exclusión de la red

¹⁸⁸ A este respecto Putnam subraya que las conclusiones de un estudio de Esman y Uphoff (1984) muestran que “las organizaciones locales implantadas desde el exterior presentan una alta tasa de fracaso” (Putnam, 1993:135-137).

clientelar ya que a través de la intermediación de los líderes comunales con los políticos se podía tener la posibilidad de que sus demandas fueran resueltas.

Por último, uno de los efectos más nocivos de las asociaciones clientelares, tanto en términos de Putnam como en los hallazgos de Abers, es que éstas pueden desincentivar el surgimiento de relaciones de trabajo comunal más horizontales, cooperativas e igualitarias dado que el funcionamiento de las redes clientelares depende más de la astucia y conexiones políticas del líder comuna que del trabajo de base y la coordinación entre los miembros de la asociación. Estas últimas, por otra parte, tampoco garantizan que sus demandas sean atendidas, es decir, pueden llegar a ser menos eficaces que las clientelares. En consecuencia, las asociaciones clientelares no son proclives a mantener una relación de confrontación con el gobierno, descartando la protesta como instrumento de presión, dado que se consiguen beneficios mediante el intercambio de votos por “favores políticos”.

La anterior descripción se ajusta muy bien al caso de las JAC en Bogotá, en particular hasta mediados de la década del setenta momento hasta el cual monopolizaron la relación de los vecinos con el gobierno.

De 1959 a 1966 se crearon 250 JAC en Bogotá que según el gobierno de la ciudad hacían posible “Responsabilizar a las comunidades de su participación activa en el estudio y solución de sus problemas; estimular la organización comunal para que los inmigrantes provenientes de provincias y áreas rurales se adapten a la vida urbana; despertar la iniciativa, pericia e ingeniosidad de los individuos, como un nuevo recurso para el mejoramiento de sus condiciones de vida” (Jaramillo, 2005: 20). Si bien la iniciativa de la creación de las JAC dependía de las propias comunidades, estas asociaciones debían insertarse a la lógica de funcionamiento, financiamiento y desarrollo establecida por el gobierno central.

En 1968 se crea el Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC) dentro de la estructura administrativa del gobierno de Bogotá, que entre otras competencias, era el encargado de canalizar los auxilios aportados por el Estado para el funcionamiento de las JAC, en ese orden es este organismo quien debe programar y dirigir las obras barriales a las que se destinan tales recursos. Por esto mismo, ya para la década del setenta el DAAC se había convertido en un instrumento de los partidos, liberal y conservador, dando como resultado pugnas relativas a quien controlaba dicha institución (Duque et al, 2009:9). Por otra parte, las JAC también recibían recursos provenientes de los auxilios de los concejales de la ciudad, que eran asignados discrecionalmente a organizaciones sociales de los diferentes barrios y distritos. Tal dependencia financiera condenó a las JAC a la reproducción de lógicas verticales que unido a su necesidad de mostrar eficacia de

cara a la comunidad, las hacía cada vez más vulnerables a las redes clientelares. Gutiérrez citaba una carta de agradecimiento de un líder comunal a un concejal donde se aprecia el carácter de subordinación y compromiso, reconociendo que la acción política efectuada es un favor: “Nuestras palabras son insuficientes ante la generosidad que Ud. ha tenido con nuestro barrio, conglomerado de personas que lo admiran y respetan su figura pública. El dinero que tanto nos hace falta para obras de desarrollo tendrán un uso honesto y cumplirá el objetivo que Ud. al donarlo propuso. El regalo maravilloso de los 3 millones de pesos es algo que nos hace sentir una deuda de lealtad y gratitud (...) cuenten con nuestro respaldo electoral” (1998:36).

Es preciso resaltar la naturaleza dicotómica de las JAC, por un lado se constituyen en los principales canales de los sujetos para lograr la atención de las autoridades e instituciones públicas a fin de resolver demandas que son acuciantes y en ese sentido, obligan de alguna manera a las comunidades a auto-organizarse y adquirir experiencia asociativa. Y por otro, se han convertido en conductos de reproducción de redes clientelares en los barrios, en particular los de bajos recursos. Esta doble dimensión puede que haya lastrado la iniciativa asociativa de otro tipo. Partiendo de la inexperiencia asociativa que adolecían muchos individuos al llegar a la ciudad y que su primer contacto de este tipo son JACs que carecen de autonomía, están vinculadas con los partidos tradicionales en sus redes clientelares y tienen poca capacidad de reivindicación más allá de los márgenes establecidos por el gobierno, es posible que a mediano plazo se haga una identificación del asociacionismo con el clientelismo o la corrupción, y que la mayoría de ciudadanos no estén dispuestos a involucrarse en este tipo de dinámicas, a menos de que muestren eficacia para resolver las demandas.

Para el año 2009 se habían contabilizado aproximadamente a 1700 JAC en los barrios de Bogotá que concentraban a cerca de 23.000 líderes sociales en calidad de miembros de las juntas directivas, con 750.000 ciudadanos como afiliados, siendo de lejos la organización que mayor participación tiene en el tejido asociativo de la ciudad, representando el 40% dentro del total de organizaciones sociales de la ciudad (Duque et al, 2009:7). Según un estudio anterior, año 1990, el 14% de éstas permanecía inactiva, actualmente no hay datos al respecto. Haciendo un análisis de la evolución de la participación de las JAC en Bogotá entre 1980 y 1997, considerando el número de inscritos, los asistentes a las asambleas y los votos por lista, Gutiérrez (1998:8-16) identifica un patrón participativo dividido en tres etapas: un primero de participación intensa, uno segundo de enfriamiento y uno tercero de desmovilización, es lo que el autor denomina la pelota que cae¹⁸⁹. Así, pareciera que un primer momento existe una euforia

¹⁸⁹ Este autor señala que mientras que en 1980 cada lista presentada a las votaciones de las JAC recibía aproximadamente 119 votos, para 1997 esa cifra había bajado a 42 (1998:9).

asociativa, en particular en barrios pobres, ilegales y recién creados. Posteriormente tal optimismo participativo va decayendo hasta que llega a sus mínimos. Los vecinos en un inicio ven el beneficio de crear las JAC para así resolver sus demandas, formando parte de esta lógica y muchas veces de las redes clientelares, que son garantía de “eficacia” en la acción del Estado.

En contextos con baja tradición asociativa, en clave de Putnam, las personas no se unen en función de la confianza mutua, sino sólo cuando se ven forzados por la necesidad (1993:206). Sin embargo tanto la confianza y la reciprocidad son resultado de acciones repetidas en el tiempo que tienden a autoreforzarse, lo cual puede tener efectos tanto positivos como negativos dependiendo de la naturaleza de tales acciones. En el caso de las JAC, se trata de una organización que depende de una estructura vertical y que ofrece incentivos de corto plazo a los individuos en función de la consecución de un objetivo determinado, una vez desaparece este objetivo el espíritu participativo vuelve a disiparse y sólo continúa para aquellos que siguen recibiendo algún tipo de incentivo (de prestigio, monetario), en este caso los miembros de las juntas de las JAC. Por otra parte, no son asociaciones que tiendan a promover confianza entre sus miembros, siendo poco probable que se conviertan en “semilleros” de nuevas asociaciones.

Las JAC fueron instauradas para canalizar recursos y obras, en particular relativas a servicios públicos básicos, una vez los barrios se fueron consolidando su papel mediador fue languideciendo y lo mismo, el incentivo de los individuos de hacer una participación activa a través de éstas. Por otra parte, el hecho de que las JAC desde un inicio fueran vistas por la comunidad como instrumentos para lograr resultados concretos y tangibles en los barrios generó que cuando tales obras ya no fueran tan visibles o necesarias fueran perdiendo su significado. De hecho, según Gutiérrez, muchas veces se evaluaba a los presidentes de las JAC por su habilidad de conseguir recursos.

Según un estudio del Instituto de Participación y Acción Comunal de Bogotá (Duque et al, 2009), se ha encontrado que las JAC durante la primera década del presente siglo son organizaciones distanciadas de sus bases sociales y tienden a la concentración del poder en aquellos que permanecen en las juntas directivas, lo que ha llevado a que desde los noventa se hayan creado diversas organizaciones sociales al margen de estas asociaciones, como de mujeres y jóvenes. De las 1660 JAC de la ciudad en la actualidad, sólo un 25% tiene como presidente a una mujer.

El patronazgo y la lógica paternalista del Estado con las JAC también derivaron en una neutralización de otros recursos de acción colectiva, como las protestas y los paros cívicos, que no se veían tan necesarios al poder recurrir a los contactos políticos, siguiendo a Torres “(la) relación instrumental entre el Estado y pobladores populares urbanos

permitió a estos la consecución de una serie de bienes y recursos públicos sin necesidad de desgastarse en una confrontación con el Estado en la que no estaban interesados ni para la que estaban preparados” (2007:23).

A la par de estas organizaciones fueron surgiendo en la ciudad otras experiencias asociativas que aunque dispersas enriquecieron el tejido asociativo de la ciudad. Tal como lo señalaba Hirschman (1986:5), el deseo de mejorar la propia condición lleva a emprender numerosas acciones, bien sea a título individual o colectivo, y haciendo un repaso de iniciativas cooperativas de base el autor encuentra que éstas son importantes de cara a disminuir el aislamiento y la desconfianza. Así, poco a poco fueron apareciendo formas asociativas diferentes a las JAC que también tenían como propósito mejorar la situación de los habitantes de los barrios pero buscando tomar distancia del Estado.

Organizaciones vinculadas a la educación popular, grupos religiosos identificados con la teología de la liberación, grupos artísticos comprometidos, colectivos político-militares entre otros fueron renovando la ecología asociativa de los barrios de la ciudad, inscribiéndose en un fenómeno más amplio que estaba teniendo lugar en el resto de Latinoamérica, donde la iglesia católica, el activismo estudiantil, los militantes de izquierda, las organizaciones no gubernamentales y profesionales liberales contribuyeron a la autoorganización de sectores populares principalmente de sectores urbanos. Asimismo se observan iniciativas de urbanización con carácter comunal, como la del barrio Policarpa producto de una ocupación ilegal de terrenos impulsada por CENAPROV¹⁹⁰ o la promovida por el Padre Saturnino Sepúlveda quien compró unos terrenos, que posteriormente conformarían el barrio Manuela Beltrán, y los vendió a bajos precios a personas de bajos recursos y cuya urbanización dependió del trabajo comunal.

Las asociaciones que se crearon buscaron desmarcarse desde un principio de las JAC y las organizaciones de la iglesia católica convencionales para emprender un trabajo autónomo, esto les llevó en muchos casos a generar relaciones de competencia y confrontación. En una entrevista con un líder barrial de una organización independiente a la JAC señalaba:

“Ha habido períodos en que la gente se ha organizado y las JAC por ejemplo no reconocen otras organizaciones de la zona, se cierran a poder dialogar con otras organizaciones. Fue el párroco el que intentó organizar a las diferentes

¹⁹⁰ CENAPROV surge como una organización orientada a defender los intereses de las personas sin vivienda y desde su inicio en 1961 obtuvo personería jurídica, tuvo una fuerte relación con el partido comunista de Colombia. Sus principios estaban basados en solidaridad y la organización comunitaria para hacer frente a las necesidades de vivienda, a través de todo el país promovió la ocupación de terrenos como alternativa para acceder a la vivienda.

organizaciones y aunque hay organizaciones que hacen cosas interesantes las JAC no las reconocen (...) un día vi en la esquina al presidente del la JAC del barrio y le pregunté qué esperaba, me dice que al vendedor de chorizos que se ubicaba en esa esquina de manera ilegal para impedirle seguir vendiendo ilegalmente, le pregunté por qué lo hacía si no era un policía, él respondió, yo soy el presidente del barrio, dándose autoridad que no tiene (...) y esas son las JAC. La escuela tradicional de las JAC es esa, la arrogancia de creerse la organización, la única organización válida de los barrios eso no permite que haya esa unión, que venga y trabajamos juntos”

Según Torres (2007) la competencia se presentaba conforme las nuevas organizaciones iban adquiriendo notoriedad y reconocimiento por parte de los barrios, lo que era visto como una amenaza para las JAC hasta ese entonces detentores del monopolio de la organización social. En algunos casos, tal competencia derivó en confrontación en particular cuando no se compartían las mismas prácticas para llamar la atención del gobierno o cuando el discurso era ideológicamente contrario, caso en el cual era habitual que la descalificación pasara por tildarlas de revolucionarias o guerrilleras (Torres, 2007:125). Lo anterior en el contexto de un país con un latente conflicto civil no es menor.

De hecho el impacto de la violencia al momento de crear otras organizaciones distintas a las JAC ha sido importante. En la medida en que estas últimas desde su fundación han estado vinculadas con la institucionalidad han permanecido libres de ser consideradas insurrectas, o por lo menos han tenido un mayor margen de maniobra, mientras que otras asociaciones según tendieran más o menos a la protesta y la reivindicación podían ser catalogadas como insurgentes y, probablemente ser objetivo de la violencia política.

En algunos casos cuando el objetivo lo merecía, tales organizaciones actuaban de forma cooperativa con las JAC, ello fue en mayor medida cuando se solicitaba la dotación de infraestructura en los barrios, caso en el cual las JAC solían ser el conducto regular. Dentro del estudio realizado por Torres (2007) a organizaciones de este tipo en Bogotá, con profundo arraigo en sus respectivos barrios, se identifica en su discurso la intención desde un inicio de alejarse de los partidos políticos y llevar con extrema cautela su relación con el Estado, a fin de evitar la instrumentalización que veían era objeto las JAC. Los partidos tradicionales eran identificados con clientelismo, manipulación y oportunismo. Sorprende sin embargo que los partidos y grupos de izquierda también son observados con la misma prudencia, resultado de algunas experiencias en que se buscó la

instrumentalización o la ejecución de proyectos diseñados sin su participación (2007:210-211).

Por otra parte, uno de los intereses de muchas de estas organizaciones era funcionar como “semilleros” y promover el surgimiento de nuevas asociaciones. No obstante en la medida en que muchos de ellos fueron iniciados por organismos externos, una vez dejaban en manos de la comunidad la continuidad del proyecto éste parecía naufragar y no muchos sobrevivieron.

Si bien la tradicional desconfianza respecto a iniciativas de participación o trabajo conjunto con el gobierno ha dado lugar a cierta indiferencia y escepticismo por parte de estas organizaciones, poco a poco han ido entrando en la lógica participativa, abierta particularmente desde la promulgación de la Constitución de 1991. Tal participación puede verse en tres sentidos. En primer lugar, algunos de los líderes de estas asociaciones han decidido lanzarse como candidatos a ediles de las JAL, no obstante no han tenido buenos resultados, citando a una entrevista de Torres al respecto un líder comunal afirmaba: “(...) hacer un partido es difícil; cuando uno le ha dicho a la gente, no a los partidos, uno ha echado un discurso, eso no hay que hacer el juego, y después terminar en un partido... volver a la decirle a la gente que vote. Nosotros no tenemos esa cultura (...) nos costó mucho decirle a la gente, vote, y no lo hicimos, no lo pudimos hacer, y por eso la gente no salió” (Torres, 2007:245).

El anterior relato además de la dificultad de estas organizaciones por insertarse en la dinámica política, muestra el resultado de un fenómeno consolidado durante el Frente Nacional, en el cual la esfera política es vista como corrupta, clientelista, oportunista y por ello, lo mejor para los ciudadanos es mantenerse alejada de ella, lo que refuerza aún más la desmovilización política y la falta de puentes entre lo político y lo social. Tal desprecio por lo político ha impedido la creación de una acción cívica más coordinada, de real interlocución con el gobierno, dando como resultado acciones comunitarias dispersas. La creación del partido de izquierda Polo Democrático Independiente ha provisto un espacio que ha actuado como plataforma política para algunos de los líderes de estas asociaciones.

En segundo lugar, está la presencia de tales organizaciones en los mecanismos de participación formales instaurados por el gobierno de la ciudad. Los resultados tampoco han sido halagadores, sin embargo instancias como los consejos locales de cultura (a nivel de la localidad) han incorporado a organizaciones sociales y ONGs independientes de las JAC y con una participación activa de jóvenes. Otros espacios como los Encuentros Ciudadanos y los Consejos de Planeación Local, objeto de investigación, han sido en

ocasiones cuestionados pero para algunas ha significado el reconocimiento a su trabajo por parte del gobierno de cada distrito y un acercamiento a la esfera de gobierno.

Por último, dichas asociaciones han actuado como cogestoras en la prestación de servicios públicos, pugnando con otras organizaciones del barrio o distrito, como las JAC, el derecho a ser contratista del gobierno y participar de la cogestión (Contreras, 2004).

Desde la década del noventa se empieza a apreciar el surgimiento de asociaciones vinculadas especialmente a grupos poblacionales (jóvenes, mujeres, homosexuales, minorías étnicas) y temáticas trasversales al territorio como el medio ambiente, la cultura que van a imprimir nuevos patrones en la movilización y en la relación con las autoridades, especialmente a partir de la instauración en la década del noventa de mecanismos de participación institucionales.

En definitiva, siguiendo a Abers (2000:29-31), ha habido una diferenciación del tejido asociativo de los barrios de Bogotá, las clientelistas y las contestarías, según fuera su grado de vinculación con los gobiernos de la ciudad, lo cual como sea observado también ha condicionado sus patrones de movilización e interacción con lo político, en los dos casos, sin embargo no se ha logrado sentar las bases de un tejido asociativo más denso, cívico y plural. Cierta literatura señala que el tejido asociativo territorial opera en gran medida en redes clientelares y hay una importante separación entre líderes asociativos y las bases sociales, no siendo representativos de los intereses de los habitantes (Álvarez, 1994). Por el contrario las organizaciones sectoriales actúan con una lógica más de gestión y control político.

4.3.3. Medición asociacionismo en Bogotá

El estudio de Sudarsky (2003) realizado a partir de la “Encuesta de conocimientos, actitudes y percepciones sobre cultura ciudadana” del Instituto Distrital de Cultura y Turismo del año 2001, tuvo como propósito identificar el grado de pertenencia voluntaria a organizaciones sociales de los habitantes de la ciudad. Asimismo utilizó la “Encuesta de demanda y oferta de servicios para fortalecer la gestión comunitaria” (CGC), aplicada por la Corporación Raíces para la Fundación Corona a fin de medir el grado de articulación entre las diferentes organizaciones y su relación con las instancias de participación creadas por el gobierno local. Tal estudio se tomará como base en este apartado para conocer el grado de pertenencia, el tipo de organizaciones, la distribución en los diferentes distritos de la ciudad y el nivel de involucramiento de las asociaciones en los mecanismos de participación creados por el gobierno.

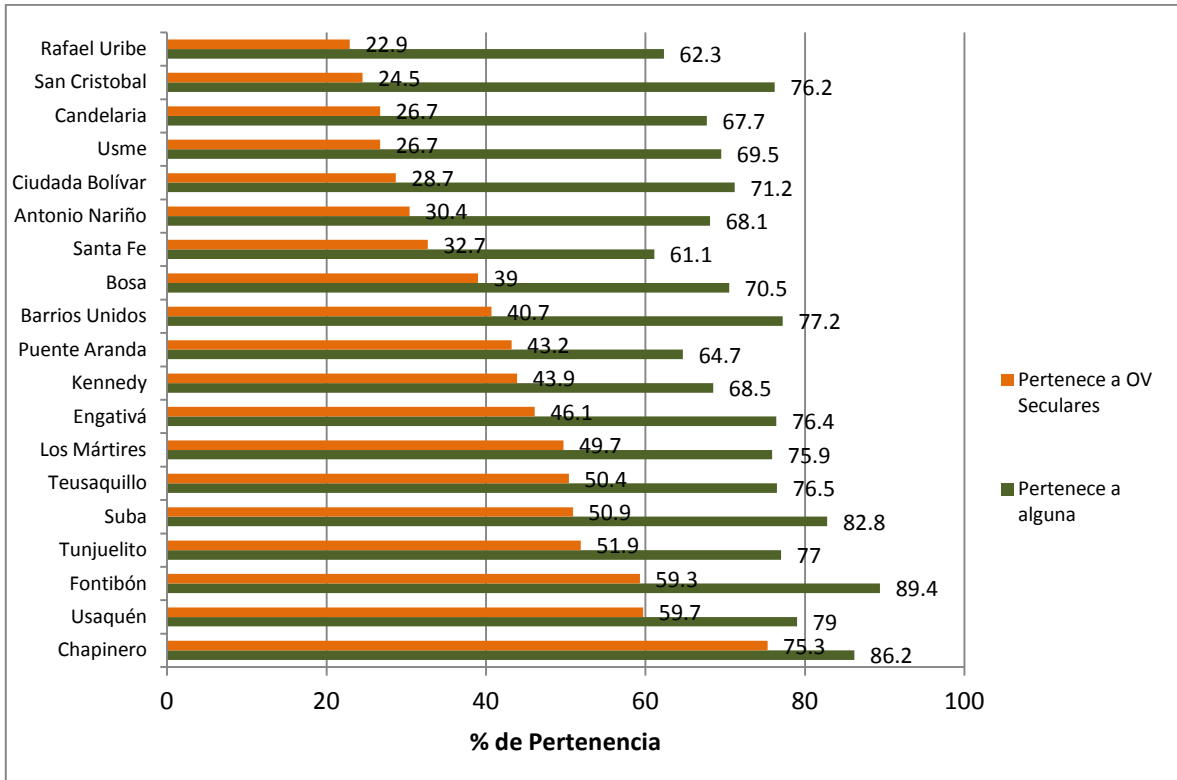
Según la encuesta el 73% de los encuestados señala pertenecer a algún tipo de organización voluntaria, un porcentaje sorprendentemente alto, sin embargo al discriminar la pertenencia a organizaciones seculares de las religiosas se observa la preeminencia de la pertenencia a estas últimas. Cuando se observa el nivel de adscripción a grupos seculares este porcentaje baja al 42%.

En la gráfica 4.6 se puede apreciar el grado de pertenencia según los diferentes distritos de la ciudad en los que se evidencia la relativa baja presencia de las organizaciones seculares. También llama la atención que en aquellos distritos con una pertenencia en general alta, como Rafael Uribe, San Cristóbal, La Candelaria y Usme haya tan poca presencia de un asociacionismo secular lo que sugiere que la actividad asociativa pasa por acudir o formar parte de actividades religiosas y no por la creación de vínculos horizontales con otros miembros de la comunidad. Así, al parecer el elevado porcentaje de pertenencia está ligado a la concurrencia de actividades religiosas y no, a la creación de organizaciones cívicas o sociales seculares.

Exceptuando las zonas de Chapinero y Puente Aranda, en todas las localidades de Bogotá el porcentaje de pertenencia a organizaciones religiosas es mayor que la secular. Siendo más elevado en Ciudad Bolívar y Usme, que son precisamente las zonas más deprimidas de la ciudad, donde el promedio de estratificación se sitúa en torno a 1,52 y 1,82, respectivamente (ver cuadro 3, capítulo II) y en los cuales, los niveles de asociacionismo secular son los más bajos.. En las localidades de Usaquén, Fontibón y Chapinero se observan altos niveles de asociacionismo secular, siendo justamente localidades con índices socioeconómicos altos o medios, que parece indicar que el nivel de ingresos o educación conlleva a propiciar vínculos cooperativos.

Del 60% que integra agrupaciones religiosas, sólo el 39.4% manifiesta tener una presencia activa, lo mismo ocurre con todas las organizaciones y asociaciones seculares, esto sugiere un alta incidencia de la membresía pasiva, donde los afiliados se inscriben, sin que ello genere una presencia dinámica. Los ámbitos en los cuales se observa mayor membresía pasiva es el relacionado con actividades políticas, como los partidos, las juntas barriales y los sindicatos.

Gráfico 4.6. Porcentaje de pertenencia a organizaciones por distrito



Fuente: Elaboración propia con base en Sudarsky (2003)

Observando la composición de la pertenencia a organizaciones en la ciudad de la tabla 4.5 es visible la preponderancia de la iglesia, muy de lejos los clubes deportivos, sociales o de recreación son los que siguen en la adscripción (14%), seguidos de las organizaciones educativas. En tercer lugar se encuentran las juntas de acción comunal y las agrupaciones de barrio que no deja de ser llamativo considerando, que como se señaló en el apartado anterior, por su número es la organización social con mayor presencia en la ciudad, lo que parece confirmar que si bien se crean las JAC en los diferentes barrios ello no implica que los vecinos se afilien, la pertenencia activa se reduce a la junta directa de estas organizaciones. Los partidos políticos ocupan un tímido quinto lugar, mientras que la pertenencia a sindicatos es casi que simbólica.

Tabla 4.5. Porcentaje de pertenencia a organizaciones

| Tipo de organización | % |
|--|------|
| Iglesia | 60.6 |
| Club deportivo, social o de recreación | 14.6 |
| Organización educativa | 13.7 |

| | |
|---|------|
| Junta de acción comunal, Cívica o asociación de barrio | 10.5 |
| Organización de Seguridad o Vigilancia | 6.7 |
| Grupo o partido político | 6.7 |
| Cooperativa | 6 |
| Organización artística, musical o cultura | 5.8 |
| Organización de Caridad | 5.4 |
| Organización de Salud | 5.4 |
| Asociación Profesional Cámara o Gremio | 4.6 |
| Organización Ambientalista-ecologista | 2.9 |
| Sindicato | 2.8 |
| Grupo de Mujeres | 2.6 |
| Asociación de campesinos/agricultores/ganaderos | 1.6 |
| Entidad Étnica | 0.5 |

Fuente: Elaboración propia con base en Sudarsky (2003)

Al considerarse el porcentaje de pertenencia a organizaciones seculares de acuerdo al estrato socioeconómico del encuestado, se observa una clara relación entre la variable socioeconómica y la de participación en asociaciones. En ese sentido, el estrato 1, es el que menor porcentaje de participación tiene en relación con los estratos restantes, en especial, con el 5 y el 6. Ello se puede explicar teniendo en cuenta que la concurrencia en una organización requiere de ciertos recursos (tiempo, información, dinero) que para las personas que pertenecen a los estratos más pobres, son de difícil y costoso acceso¹⁹¹. Los recursos socioeconómicos van a definir pautas de comportamiento que estimularán o no, la pertenencia a asociaciones, “las personas con un estatus socioeconómico más aventajado desarrollan actitudes y orientaciones cívicas positivas, mientras que los individuos socializados en ambientes menos favorecidos no obtienen este tipo de estímulos” (Morales Díez, 2004: 13).

En efecto, la tabla 4.6 revela los estratos 1 y 2, cuentan en casi todos los casos con menores niveles de pertenencia respecto a los estratos restantes. Incluso en temas como la seguridad y la vigilancia no se evidencian grandes sinergias asociativas para superar dichas situaciones de riesgo. Sólo en los casos de los clubes deportivos, las organizaciones educativas y las JAC se parecía una participación importante en estratos 1 y 2. En el primer

¹⁹¹ Respecto a la cuestión del vínculo entre la pertenencia a organizaciones voluntarias y los atributos individuales, entre otros el nivel socioeconómico existe una amplia literatura, véase entre otros: Verba y Nie, 1972, Verba, Nie y Kim, 1978, Verba, Schlozman y Brady, 1995.

caso, como se ha anotado a lo largo de este capítulo, las JAC han sido tradicionalmente actores a los que se ha acudido para solucionar problemas de la comunidad y ponerse en contacto con el gobierno por tanto resulta obvio que en zonas de la ciudad donde todavía persisten problemas vinculados al acceso a servicios públicos y probablemente legalización de barrios, haya una presencia importante de estas organizaciones.

Tabla 4.6. Pertenencia a organizaciones seculares voluntarias por estrato

| Tipo organización | Estrato 1 | Estrato 2 | Estrato 3 | Estrato 4 | Estrato 5 | Estrato 6 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Club deportivo, social o de recreación | 7,7% | 8,9% | 14,2% | 30,2% | 28,6% | 44,7% |
| Organización artística, musical o cultura | 0,0% | 5,0% | 6,3% | 7,6% | 6,8% | 14,6% |
| Organización educativa | 11,0% | 12,5% | 11,7% | 20,7% | 27,3% | 28,9% |
| Sindicato | 0,6% | 2,7% | 3,1% | 3,2% | 3,1% | 2,2% |
| Asociación de campesinos/agricultores/ganaderos | 0,0% | 1,1% | 1,9% | 2,0% | 3,9% | 3,4% |
| Grupo o partido político | 1,1% | 4,0% | 6,7% | 15,1% | 13,5% | 13,2% |
| Organización Ambientalista-ecologista | 1,2% | 2,4% | 2,8% | 5,2% | 3,9% | 7,6% |
| Asociación Profesional Cámara o Gremio | 0,0% | 1,3% | 3,6% | 15,2% | 17,7% | 25,7% |
| Organización de Caridad | 1,7% | 3,8% | 5,2% | 11,2% | 8,6% | 17,7% |
| Cooperativa | 0,6% | 3,0% | 5,9% | 15,1% | 15,1% | 13,6% |
| Junta de acción comunal, Cívica o asociación de barrio | 5,6% | 11,2% | 11,4% | 7,1% | 8,9% | 4,4% |
| Organización de Seguridad o Vigilancia | 3,5% | 6,9% | 7,1% | 6,9% | 3,3% | 8,8% |
| Organización de Salud | 6,0% | 4,6% | 5,7% | 5,5% | 8,7% | 6,4% |
| Grupo de Mujeres | 1,9% | 2,0% | 2,5% | 3,9% | 6,1% | 2,2% |
| Entidad Étnica | 0,3% | 0,4% | 0,5% | 0,3% | 2,0% | 5,5% |
| Pertenencia acumulada | 41,2% | 69,8% | 88,6% | 149,2% | 157,5% | 198,9% |

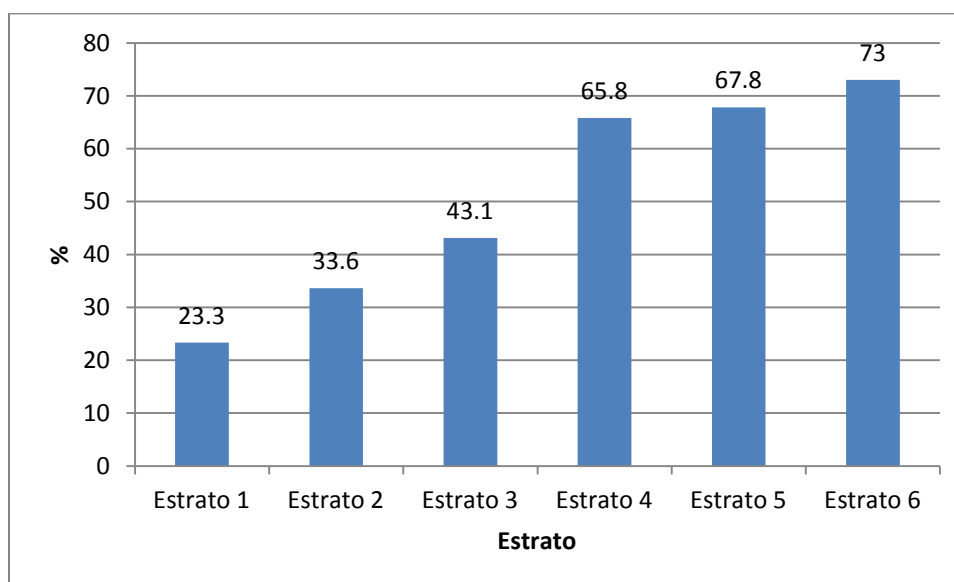
Fuente: Encuesta de Cultura Ciudadana (2001)

Además de las JAC en los únicos casos donde no se observa una diferencia abismal entre la pertenencia de los estratos 1 y 2 y 5 y 6 es en el caso de las organizaciones de salud y las de mujeres. En el caso del primero se debe a que las asociaciones de salud se crearon bajo el amparo del Estado en 1985 y buscan influir en los servicios locales de salud, en términos de asignación de recursos, que se encuentra ligado a demandas por el acceso y calidad de la prestación de este servicio. En el caso de las mujeres, desde el gobierno de la ciudad desde mitad de la década del noventa se han venido creando espacios de participación espacialmente dirigidos para las mujeres, lo que pudo haber

motivado su organización. En estos dos casos, al igual que las JAC se confirma que la autoorganización ha estado vinculada con iniciativas dirigidas desde el Estado.

La siguiente gráfica reafirma la diferencia de pertenencia según el nivel socioeconómico, es visible como conforme va aumentando el estrato, se va incrementando la pertenencia a asociaciones. Igualmente, reitera la carencia de sinergias sociales cuanto menor es el nivel socioeconómico de los habitantes y su baja capacidad de organización. Cuestión que probablemente dificulte la articulación de intereses y la manifestación de los mismos en un escenario de participación, disminuyendo la posibilidad de que se constituyan en un grupo de interés que influya en las políticas públicas locales. Este punto se observará en los estudios de caso.

Gráfico 4.7. Porcentaje de pertenencia a organización voluntaria secular según estrato



Fuente: Elaboración propia con base en Sudarsky (2003)

Sudarsky también encontró que, confirmado estudios sobre este tema, la membresía en la ciudad es mayor entre hombres que en mujeres y que el nivel educativo es otro factor que determina la pertenencia a asociaciones.

Una encuesta realizada en el año 2007 por la Secretaría de Cultura Recreación y Deporte del Ayuntamiento de Bogotá (Instituto de Estudios Urbanos y Secretaría de Cultura Recreación y Deporte, 2007) confirma los datos expuestos por Sudarsky. Según los datos ofrecidos, dentro del total de los encuestados el 37% forman parte de iglesias u organizaciones religiosas y sólo el 29% lo hace en asociaciones seculares.

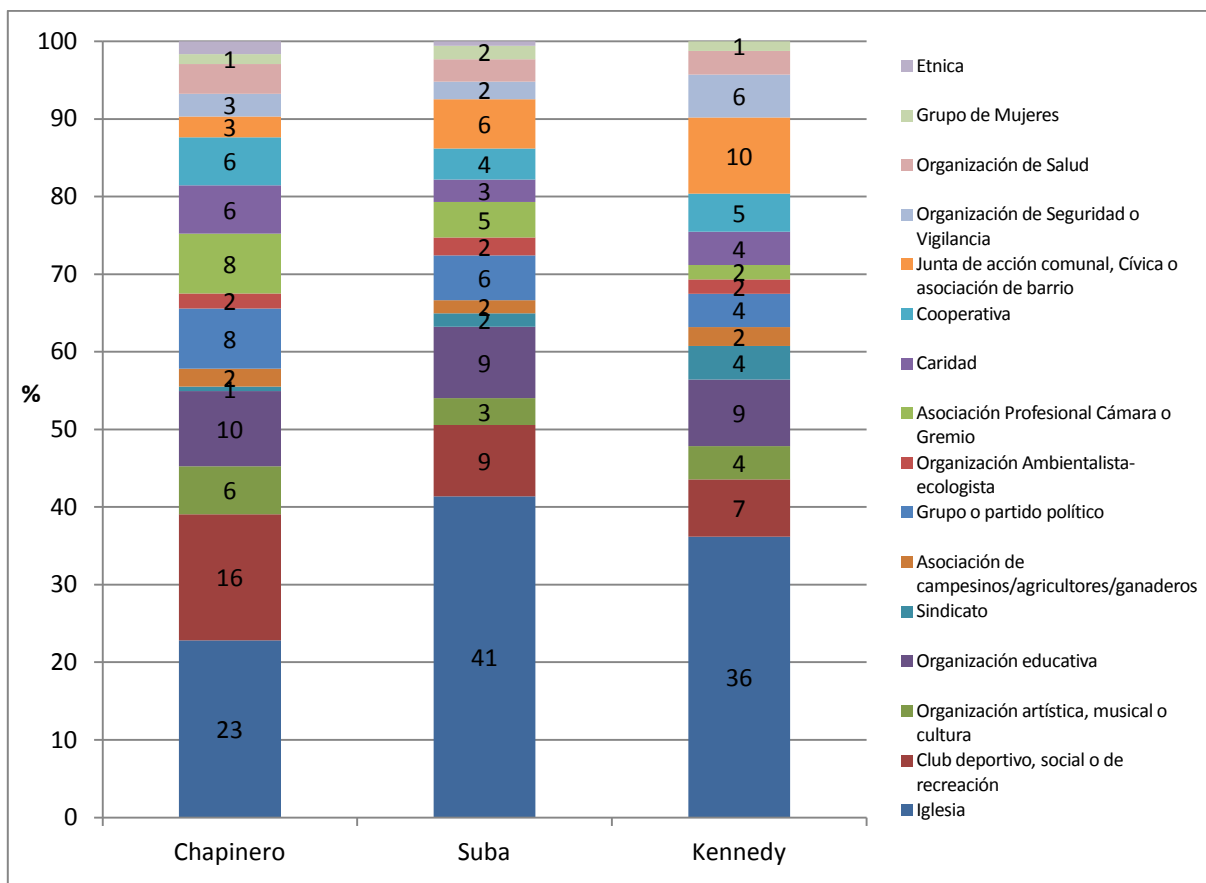
Por localidad, distrito, se muestran algunas diferencias. En este apartado nos detendremos en el análisis de los tres distritos estudiados en esta investigación: Chapinero, Kennedy y Suba.

Según los datos de Sudarsky, Chapinero es la localidad de la ciudad que cuenta con mayor porcentaje de pertenencia. El 86.2% pertenece a organizaciones voluntarias, sin embargo dentro este porcentaje corresponde a pertenencia a organizaciones religiosas, siguiendo la tendencia de la ciudad en la que prima la membresía religiosa. El club deportivo ocupa un segundo lugar, seguido de las organizaciones educativas, la pertenencia a partidos políticos y organizaciones profesionales ocupan un quinto, con el mismo porcentaje. Llama la atención que sólo el 3% de los encuestados afirmen pertenecer a la Junta de Acción Comunal, ello puede explicarse a que tradicionalmente las JAC han sido fuertes en los barrios y distritos de la ciudad de bajo nivel socioeconómico promedio, ya que era a través de estas organizaciones que se canalizaba las demandas y solicitud de “favores” políticos, y Chapinero es una localidad en promedio de estrato 4, y con pocos barrios con amplias necesidades del intervención del Estado.

En el caso de Suba se aprecia cómo la pertenencia a la iglesia es mayor, cerca del 41%, en detrimento del asociacionismo de naturaleza laica. El 9% de los encuestados señala formar parte de clubes deportivos y en tercer lugar se encuentra la pertenencia a asociaciones educativas. La pertenencia a la JAC es del 6% al igual que a los partidos políticos. En Suba algunos barrios han tenido una fuerte movilización a través de JACs pero también de organizaciones cívicas más independientes que han activado la acción colectiva de manera puntual, en particular en temas de cultura, juventud y mujeres.

En el caso de Kennedy, la pertenencia a organizaciones de la iglesia también es alta, 36%, y en segundo lugar están las JAC. Cabe recordar que en este distrito, similar a lo sucedido en Puente de Vallecas, las JAC han desempeñado un rol central en la legalización de barrios piratas y en la consecución de servicios públicos, como acueducto y alcantarillado, de hecho en esta zona de la ciudad surgieron las primeras iniciativas para la conformación de JAC. No obstante, al igual que en otras zonas de la ciudad, otras organizaciones ven con cierta suspicacia el rol de las JAC, en la medida que en general desde su creación han dependido del espectro político, restándoles autonomía y capacidad de movilización y confrontación cuando es necesario.

Gráfico 4.8. Pertenencia a organizaciones voluntarias por localidad



Fuente: Sudarsky (2003)

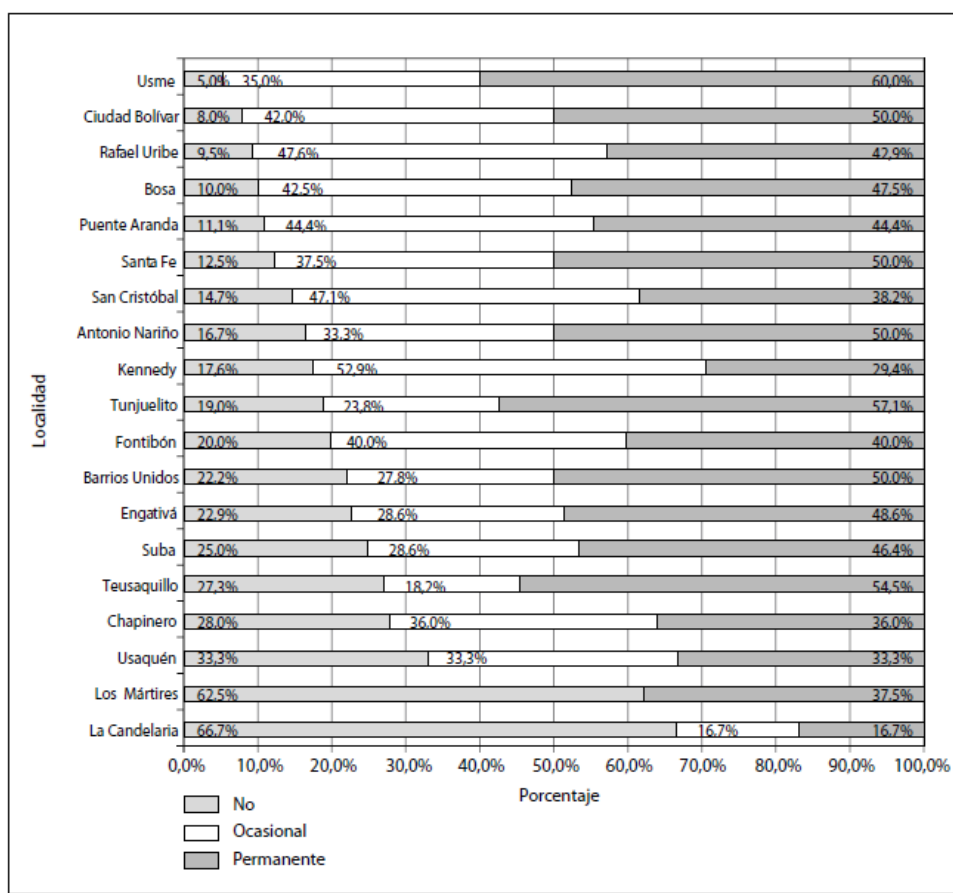
La siguiente gráfica evidencia el grado de cooperación entre asociaciones y el establecimiento de redes. Como puede observarse, en general en la ciudad hay un bajo nivel de articulación horizontal entre asociaciones. A excepción de las localidades de Usme y de Usaquén, en promedio el porcentaje de asociaciones que señalan establecer redes con otras de forma permanente es inferior al 30%.

En relación a los distritos estudiados, en Chapinero el 60% de las asociaciones afirman tener contacto ocasional o permanente con otras. Por su parte el Kennedy y Suba este porcentaje asciende casi al 70%, aunque en su mayoría, 50%, se trata de contactos de carácter ocasional. Llama la atención que aunque Chapinero sea la localidad con mayor pertenencia a asociaciones de la ciudad, Suba o Kennedy presenten una mayor propensión de articulación vertical entre las asociaciones. Esto puede deberse, según los hallazgos del trabajo de campo, a que si bien el número de asociaciones existentes en estos dos distritos orientadas a jóvenes, mujeres, grupos étnicos, de carácter social, es

reducido, éstas tienden a ser activas y tener un contacto habitual entre sí, aunque no permanente.

La siguiente gráfica es importante dado que muestra el grado de involucramiento de las asociaciones en los procesos de participación ciudadana local. Kennedy y Suba muestran una mayor intervención en estos espacios, comparado a Chapinero, que es de los distritos con menor participación en ellos, un 28% señala no haber participado en este tipo de procesos. En Suba este número alcanza el 25% de las asociaciones del distrito. Caso contrario al de Kennedy, que más de un 80% señala haber estado implicado en algún momento, si bien el 52% ha sido de forma ocasional.

Gráfico 4.9. La organización ha participado en procesos de planeación local



Fuente: Sudarsky (2003)

4.3.4. Tras la pista del clientelismo en Bogotá. El clientelismo ¿un dinosaurio o un camaleón?

En las décadas del setenta y ochenta surgieron figuras políticas con importante peso en el gobierno de la ciudad, de los cuales era conocida su vinculación con la población residente en urbanizaciones piratas. Así, nombres como Telesforo Pedraza, del partido conservador o Rafael Forero Fetcua, del partido liberal que posteriormente creó su propio movimiento político, fueron asociados con amplias bases electorales provenientes en su mayoría de habitantes de urbanizaciones piratas.

Gutiérrez (1998), por ejemplo, haciendo un rastreo de lo que fue la red de Rafael Forero Fetcua en un barrio de origen “pirata” encuentra cómo sus relaciones estaban imbricadas en lógicas clientelares que aseguraron un cierto beneficio mutuo para cada una de las partes. Este autor parte del supuesto de que el clientelismo alude a un sistema de lealtades asimétricas, en tanto que implican una interacción relativamente estable de intercambios, basados en las lealtades de los miembros de la red en el marco de una relación asimétrica, dado que una de las partes, la fuerte, tiene mayor discrecionalidad y depende menos de los recursos obtenidos en el intercambio (1998:18-19).

La red clientelar de Fetcua se inicia en el barrio a partir del contacto entre un presidente de la JAC, llamado Evelio, y el propio Forero Fetcua a través de un destacado líder comunitario que formaba parte de la plataforma de Forero. Las necesidades del barrio en materia de servicios públicos, vías, servicios sociales eran acuciantes, en este marco aceptaron la primera ayuda proveniente de Forero “el único jardín infantil del sector se encontraba en las peores condiciones (...) García (el intermediario) le propuso a Evelio aceptar la ayuda de Forero (...) *Entonces nos mandó colchonetas, nos mandó fundas, olla de presión, licuadora, nos mandó mercado, nos mandó todo eso. Y cuando yo comencé a ver eso dije: ese señor como que verdaderamente si sirve* (en palabras de Evelio)”. Este fue el inicio de una relación de lealtad entre los diferentes presidentes de las JAC de la zona y Forero, en el cual éste último otorgaba recursos al barrio para permitir su consolidación, mientras los líderes comunales garantizaban el apoyo electoral de la comunidad. Posteriormente Forero se desafilió del partido liberal y creó su propio movimiento¹⁹², contando con el apoyo de los habitantes de la zona en cuestión. En 1984 Forero obtuvo 36.000 votos en su elección como concejal de Bogotá, de los cuales cerca del 20% procedían de esta zona de la ciudad “fue la respuesta de la gente por los servicios

¹⁹² Movimiento de Integración Popular que en palabras de Forero significaba la necesidad de cohesión de los sectores populares “los sectores populares deben integrarse en torno a un líder (...) Él creía que las masas estaban dispersas –recuerda Evelio- y que se necesitaba un líder, que en ese caso, era él, para integrar a las clases populares” (Gutiérrez, 1998:24). Forero, sin embargo continuó articulado a la directiva del partido liberal en tanto ésta podía proveer la proyección nacional que por él mismo era difícil de conseguir.

que Don Rafa nos prestó” (Gutiérrez, 1998:25). El movimiento progresivamente se fue complejizando, inicialmente se basaba en la adscripción y militancia de los líderes de las JAC quienes a su vez se encargaban de canalizar las necesidades y solicitud de recursos hacia Forero, y de cara a éste garantizaban la lealtad electoral. Posteriormente fue logrando cierta expansión a otras regiones del país en donde los líderes comunitarios que habían seguido a Forero en Bogotá desempeñaron un papel central en las estrategias de proyección regional y electoral “Los coordinadores barriales y zonales debían cumplir con las cuotas electorales que prometían (...) así como transmitirle a la gente las preferencias de Forero en cuanto a candidatos para Cámara, Senado y Presidencia (éstas tres de nivel nacional)” (Ibid:26). El movimiento era fuertemente personalista y los recursos que otorgaba eran bien, de carácter individual (becas escolares –en palabras de Evelio, en Bogotá Forero llegó a tener cerca de 13.000 becados-, cestas de comida, atención médica, bolsa de empleo, materiales de construcción de viviendas) o colectivo (dotación para escuelas infantiles, canalización de acueductos, materiales para la reparación y construcción de salones comunales), que se gestionaban a través de los dirigentes comunales adscritos al movimiento.

La red clientelar de Telesforo Pedraza, perteneciente al partido conservador y vinculado a la más clara estirpe del clientelismo en Bogotá junto con Forero, fue estudiado por Rubio (2003). El perfil de Pedraza es otro, inició en las bases juveniles del partido conservador y a partir de allí se fue haciendo un nombre y ganando reconocimiento al interior del partido, lo que le llevó a ocupar la dirección del Departamento Administrativo de Acción Comunal del gobierno de Bogotá, órgano encargado de las relaciones con las Juntas de Acción Comunal (JAC). Desde allí aprobaba la realización de obras en los barrios, lo que fue estrechando su relación con los líderes comunales. Lo anterior le fue proporcionando reconocimiento en las diferentes zonas de la ciudad, que posteriormente fue capitalizado en su decisión de participar en los comicios electorales como concejal. Este capital “político” ha llevado a Pedraza a ocupar cargos de representación política, desde 1982 hasta la actualidad, no sólo en Bogotá si no a nivel nacional, y tener un vínculo estrecho con líderes conspicuos o “doctores” en el plano nacional.

Los recursos intercambiados van desde las promesas de legalización de las urbanizaciones piratas, inserción laboral para quienes forman parte del movimiento en sus bases o contacto con empresas privadas que donan medicinas, alimentos o juguetes. Posterior a la legalización de barrios también se facilita el acceso a bienes y servicios públicos como el alcantarillado, las vías, colegios. En este último punto es importante señalar cómo se conduce la inversión pública a través de estos canales, así esta red clientelar se caracteriza por proveer bienes y servicios públicos, que por otra parte, son necesarios para los barrios, es decir, no se trata de inversiones suntuarias sino de

acuciantes pero que sin embargo no han logrado ser resueltas por la presencia estatal de otra forma que no sea a través de la red clientelar. Otro tipo de intercambio interesante en esta red es la *expertise* política, que Pedraza transmite a sus militantes. Así, presidentes de JAC han subrayado que un beneficio que han obtenido es el aprendizaje acerca de cómo ganar elecciones y manejarse en la *cosa pública*.

Una tercera red clientelar es la estudiada por Gutiérrez (1998) pero en este caso, contrario a los anteriores, el análisis no gravita en torno a un político local sino que explica el desarrollo de la estructura clientelar desde el punto de vista de la JAC en un barrio, demostrando cómo estas asociaciones de vecinos han sido funcionales a dicha lógica.

Como se ha indicado anteriormente, las JAC fueron creadas con el propósito de servir de correa de transmisión entre las administraciones locales, también incluso regionales y nacionales, y la comunidad de los barrios, adquiriendo una posición tanto estratégica como privilegiada en la participación. En este marco Gutiérrez describe la evolución de D. Ballesteros, el vecino de un barrio, de clase baja o media baja habitado por obreros, artesanos, entre otros, quien desde la década del setenta fue interesándose en abrirse un espacio en la JAC de su barrio, cuestión que inicialmente no fue fácil puesto que en dos ocasiones se postuló en las elecciones de presidente y fiscal de la JAC y salió derrotado. No obstante desde 1979 y hasta 1990 consolidó una hegemonía en la JAC, bien sea como presidente o detrás del “poder” avalando la postulación como presidente a alguien de su equipo¹⁹³. Explorando la trayectoria de Ballesteros se encuentra que su virtud de cara a la comunidad residía en su capacidad de lograr recursos para el barrio tales como calles pavimentadas o cocinol¹⁹⁴, este último de una importancia suprema en el barrio.

La forma de obtener recursos o bienes para su barrio era a través de su gestión ante políticos. Según Gutiérrez, a diferencia de la red clientelar de Fetecua en donde había un claro predominio de un líder político, en la de Ballesteros en cambio era posible identificar

¹⁹³ Un reglamento prohibía la reelección de los presidentes de las JAC después de dos períodos, por ello Ballesteros, según lo planteado por Gutiérrez, respaldó la candidatura de uno de los miembros de su equipo. No obstante este autor también señala que para evitar que el nuevo presidente le arrebatara su feudo, Ballesteros realizó una oposición activa “prácticamente impidió que pudiera ejercer su presidencia. Así, Ballesteros volvió en hombros –y, una vez más, sin competidores- en 1987, y sólo se retiró en 1990 para enfermar y morir (Gutiérrez, 1998:38).

¹⁹⁴ El cocinol es un derivado del petróleo, similar a la gasolina, utilizado para consumo doméstico, en particular para cocinar. Se introdujo en Colombia en la década del sesenta como una medida para facilitar el acceso a energía para consumo de hogares con bajo nivel de renta, dado que era subsidiado por el Estado, no obstante su manipulación generó muchos accidentes provocando un alto índice de quemaduras en la población que lo utilizaba. A mediados de la década del noventa el gobierno nacional inició un programa de sustitución de cocinol por gas, más seguro y relativamente de bajo coste.

la lealtad hacia varios políticos. Ello era debido a que para que Ballesteros cumpliera lo prometido de cara a la comunidad, lo que le garantizaba su continuidad como presidente de la JAC, era necesario pedir favores a diferentes políticos “A veces la votación conservadora se divide entre dos candidatos. Es que D. Ballesteros había ofrecido apoyo por separado a dos conservadores diferentes que competían entre sí, y entonces se veía a gatas (en dificultades) para cumplirles a ambos” (1998:38). Los contactos y las lealtades se mantenían en función de que los políticos cumplieran sus promesas y que, a su vez, Ballesteros cumpliera las suyas hacia la comunidad que lo apoyaba, esto garantizaba los votos necesarios para continuar con esta lógica. En ese orden, en esta red clientelar prevalecía el pragmatismo.

Haciendo un análisis de la evolución del clientelismo en la ciudad es preciso remitirse a los dos elementos que lo componen: i) los recursos y bienes que se intercambian, y, ii) los mecanismos de circulación o la estructura de la red.

Como se ha observado a lo largo de este capítulo, uno de los recursos por excelencia que ha sido objeto de intercambio en el marco del clientelismo ha sido la vivienda, tanto la legalización de barrios piratas como la posterior provisión de servicios públicos. Esta necesidad acuciante para un alto porcentaje de la población de la ciudad y resultado de una incapacidad del Estado para dar una solución en esta materia a los sectores de bajos recursos de la ciudad, con pocas posibilidades de acceder a una vivienda a través del mercado, se ha convertido en “moneda” de cambio entre los líderes comunitarios y los sectores políticos. Bien sea a través de mecanismos tan directos como los usados por Fetecua, o por otros más encubiertos como los Pedraza. Los equipamientos urbanos, la pavimentación de calles, el acceso a cupos escolares han sido otros de los bienes públicos intercambiados frecuentemente.

4.4. Asociacionismo en Madrid

4.4.1. Urbanización e industrialización Madrid

Desde la década del cuarenta conforme se empezó a observar en Madrid un lento pero constante proceso de industrialización fue evidente el incremento del número de recién llegados a la ciudad, procedentes particularmente de áreas rurales, que se enrolaron como obreros en las nuevas y florecientes industrias. Tal fenómeno de industrialización acompañada de inmigración marcó el desarrollo y estructura urbana de la ciudad, caracterizado por un crecimiento tanto físico como poblacional acelerado y desequilibrado así como por una fuerte segregación espacial, cuestiones que como se verán más adelante, signarán el movimiento asociativo, las formas de reivindicación de intereses y la relación con el gobierno local. Este proceso marcó, igualmente, el surgimiento de barrios periféricos, principalmente en áreas no urbanizadas y sin los

equipamientos necesarios, que de forma espontánea fueron cimentados por los nuevos habitantes, quienes a menudo auto construían sus viviendas.

Como puede apreciarse en la siguiente tabla el crecimiento de la población madrileña entre los años sesenta y setenta se concentró principalmente en los distritos periféricos de la ciudad, que en tan sólo diez años se duplica. Igualmente se observa una pérdida de población en el centro de la ciudad que probablemente se va a ir ubicando en la periferia tanto norte como sur.

Tabla 9. Evolución población Madrid 1960- 1981

| Año | Distritos centrales de Madrid | Distritos periféricos de Madrid |
|------|-------------------------------|---------------------------------|
| 1960 | 1.267.000 | 993.000 |
| 1970 | 1.255.000 | 1.891.000 |
| 1975 | 1.141.000 | 2.060.000 |
| 1981 | 1.100.000 | 2.088.000 |

Fuente: Ayuntamiento de Madrid (www.munimadrid.es)

El reforzamiento de la industria junto con la tendencia hacia la centralización política y administrativa de Madrid impulsada por el régimen llevó a que esta ciudad creciera en una década, entre 1960 y 1970, en cerca de 900.000 habitantes, más de 600.000 de origen inmigrante¹⁹⁵ (INE). La creación del Instituto Nacional de Industria tuvo en Madrid un espacio privilegiado de actuación estableciendo o reconstituyendo industrias en sectores como la automoción, electrodomésticos, maquinaria los cuales requerían mano de obra, no necesariamente cualificada, que fue llegando de las provincias cercanas. Al igual que la industria el comercio de la ciudad fue expandiéndose, entre 1940 y 1962 las ventas anuales del sector comercial de Madrid crecieron un 94% convirtiendo en la década del 60 a la ciudad en el principal mercado del país, concentrando comercios tanto mayoristas como minoristas. De igual forma el sector de los servicios fue estableciéndose en Madrid, absorbiendo mano de obra. De hecho el sector de los servicios entre 1960 y 1975 tuvo un peso importante en el PIB de la provincia, correspondiendo el 66% mientras que el 25% al finalizar este período provenía de la industria. Con referencia al empleo, entre 1960 y 1975 se crearon cerca de 670.000 empleos, siendo el que más absorbió el sector de servicios, 502.000 empleos, seguido de la industria, 172.000, detrás la construcción con 90.000. Tal crecimiento económico tuvo como era de esperarse reflejo en el mejoramiento del nivel socioeconómico de la población, entre 1960 y 1975 el poder adquisitivo en la ciudad se duplicó, permitiendo el acceso a los bienes de consumo (Otero, 2010:15-22).

¹⁹⁵ Los migrantes provenían principalmente de Castilla León y Castilla La Mancha, Extremadura, Andalucía y los sectores rurales de la Comunidad de Madrid.

El anterior panorama de Madrid muestra una ciudad que a partir de 1950 exhibe una creciente dinámica económica que va a atraer a un importante número de migrantes. A diferencia del caso de Bogotá, tanto la industria, como los servicios y la construcción lograron absorber a la mano de obra recién llegada, integrándola al sector productivo permitiéndole satisfacer necesidades básicas y recrear un espacio de socialización central: el trabajo.

La estructura urbana, sin embargo, no fue tan efectiva para dar respuesta a las necesidades de los nuevos pobladores. El Plan General de 1946 buscó regular el crecimiento urbano de Madrid, que resultó insuficiente ante la ingente llegada de migrantes. En la década del cincuenta se anexionan municipios limítrofes aumentando el tamaño de la ciudad pero sin lograr resolver los problemas derivados de la migración. Tanto el Plan General como la anexión de los municipios y posteriores planes de ordenamiento urbano van a profundizar la tendencia de segregación territorial de la ciudad, del eje norte- sur, el primero habitado por clases altas y medias y el segundo, con población mayormente obrera, donde fenómenos como el chabolismo y la infravivienda fueron frecuentes en todo el período del desarrollismo del régimen franquista. En la zona sur, igualmente, se ubicaron gran parte de los polígonos industriales, por tanto en la década del ochenta y noventa con el declive de la industria, esta área de la ciudad fue especialmente tocada por la destrucción de empleo.

En 1954 el Instituto Nacional de Vivienda (INI) crea un nuevo tipo de vivienda de renta limitada, denominada vivienda de tipo social destinada a la población de menos recursos. Las solicitudes eran seleccionadas por el INI dando preferencia a las gestionadas por la obra sindical del hogar (OSH), cuestión que lo llevo a ser llamado “Primer Plan Sindical de Vivienda Francisco Franco”. De esta nueva normativa va desprenderse un tipo de vivienda social que se extendió por los barrios de Madrid en los que se asentaba mayor población en situación de precariedad en términos de vivienda y donde el suelo era de bajo coste: los Poblados. Existían Poblados Dirigidos, de Absorción, Mínimos y Agrícolas según su funcionalidad y características¹⁹⁶. Por otra parte, en 1961 ante la persistencia del

¹⁹⁶ Los Poblados Dirigidos estaban orientados especialmente a migrantes que carecían de alojamiento, tenían dos modalidades, uno era el pago de una cuota inicial que en su mayoría provenía de préstamos de las empresas en las que trabajaban los moradores (como Renfe, Marconi, entre otros), y el otro, era la prestación personal, en donde el comprador se hacía cargo de la construcción de la vivienda, caso en el cual solo tendría que pagar el terreno, una parte de los materiales y gastos generales. Por su parte los de Absorción fueron creados para proveer vivienda a familias que vivían en chabolas, chozas, cuevas, en este caso no se tenía la posibilidad de compra solo de alquiler. Algunas de las viviendas tenían un carácter provisional, por ello su calidad era mínima, lo que le llevo a ser denominados Poblados Mínimos. Por último, en algunos sectores de la ciudad, como el caso de Villaverde que parte de su término municipal aun era agrícola, se contempló la construcción de vivienda social donde la población pudiera conservar alguna de sus actividades agrícolas, por tanto contaban con otra característica de construcción (Sambricio:2004)

chabolismo en el extrarradio de Madrid el INI proyecta las Unidades Vecinales de Absorción (U.V.A), que buscan alojar de manera provisional, por un máximo de cinco años, en casas prefabricadas hasta tanto se produce su realojo en otros lugares de la ciudad. Tales viviendas provisionales tendieron a ser definitivas.

Los núcleos derivados de los Poblados se ubicaron en zonas de infravivienda y chabolismo buscando reducir costes, al estar localizados en zonas de suelo barato. Se edificaron sin mayor planificación lo cual tuvo como efecto derivado el limitado, en ocasiones nulo, acceso a equipamientos urbanos como alumbrado público, transporte, centros educativos de salud, de igual forma, debido a que el abaratamiento de costes se reflejó tanto en el lugar de emplazamiento como en los materiales utilizados, las viviendas pronto empezaron a mostrar signos de deterioro. Así se unen tres problemas, casas en malas condiciones, sin servicios públicos e importantes volúmenes de población aglomerados en zonas que compartían las mismas condiciones, evidenciando una fuerte segregación del territorio.

El Plan de Urgencia Social de Madrid (1957) continuó con esta lógica y fortaleció la política de los Poblados, en 1959 y 1966 se construyeron en Madrid más de 20.000 viviendas bajo esta fórmula, buena parte de ellas ubicadas en los distritos de la periferia de la ciudad, en particular en los distritos de estudio de esta investigación (Entrevías, Orcasitas, Orcasur). En ese sentido, la política urbanización del gobierno para sectores de bajos recursos hasta 1975 profundizó más la segregación espacial de Madrid, intensificando la problemática de la vivienda y el acceso a equipamientos urbanos en una parte importante de la ciudad. Esta situación desembocará en la movilización vecinal que desde inicios de la década del setenta fue in crescendo, logrando una visibilización apenas esperada, teniendo un papel importante en el proceso de democratización y logrando a finales de los años setenta con el primer gobierno democrático un acuerdo para la gran remodelación de Madrid.

La migración en la ciudad se expresó social y especialmente de dos maneras. En la periferia, principalmente sur, se concentraron los migrantes de bajo nivel socioeconómico y la mano de obra poco calificada, que generalmente se insertaba en las industrias ubicadas en las mismas zonas, este es el caso de Villaverde, Vallecas, San Blas, en donde fueron formándose importantes núcleos de chabolas o viviendas de baja calidad. Para 1956 en Madrid había cerca de 29.000 chabolas que aumentaron a cerca de 58.000 en 1961 (Montes, Paredes y Villanueva, 1976) situadas en el extrarradio sur de la ciudad. Por otra parte la consolidación del sector de los servicios y el posicionamiento de Madrid como centro administrativo y burocrático del país favorecieron el surgimiento de clases

medias, con creciente poder adquisitivo que estimuló la construcción de viviendas de calidad en el norte de la ciudad (Valenzuela, 2010). Así, la diferencia entre demanda solvente y no solvente de vivienda, tuvo reflejo en la distribución espacial de Madrid.

La demanda no solvente resolvía su necesidad de vivienda a través del chabolismo también con la infravivienda, el hacinamiento, el realquiler y las cuestionadas condiciones de habitabilidad de las viviendas sociales construidas por el Estado¹⁹⁷. Los Poblados Dirigidos de Absorción del año 1954 (Entrevías, Orcasitas, San Blas, San Cristóbal, entre otros) no supusieron una solución al problema de la crisis urbana, como tampoco el Plan de Urgencia Social que ordenó la construcción de 60.000 viviendas subvencionadas en el plazo de dos años, a fin de hacer frente a las apremiantes carencias de habitabilidad de la ciudad, además de la construcción este Plan iba acompañado de medidas policiales para restringir la inmigración y los asentamientos ilegales (López, 2002: 334). Este acelerado proceso de construcción generó nuevos problemas como la mala calidad de las viviendas al tiempo que los equipamientos urbanos no seguían el mismo ritmo de la construcción de éstas, en algunos casos se trataba de alojamientos provisionales que con el tiempo se fueron haciendo definitivos. Núcleos como el Pozo del Tío Raimundo, Palomeras, La Celsa ponían de manifiesto el grave problema de vivienda y dotación urbana para los sectores de la ciudad en donde no llegaba la inversión privada debido a que no había incentivos económicos para la construcción al tratarse de demanda no solvente.

Frente a esta situación se aprecia una cierta tolerancia de la administración que aunque contaba con los medios represivos para controlarlo no los usa en tanto que el chabolismo es una respuesta de facto a los problemas de vivienda de los migrantes y la clase obrera que el Estado no es capaz de satisfacer, asimismo los propietarios del suelo sacan provecho de la crisis a través de la especulación (Castells, 1977; Otero, 2010).

Siguiendo a Castells, las chabolas en Madrid en tal período, 1950 y 1975, son el resultado de la convergencia de varios elementos: i) la supervivencia de los inmigrantes que llegan a Madrid para subsistir, ii) ni el mercado ni el Estado resuelven el problema de la vivienda para estos sectores de demanda no solvente, iii) autoconstruyen su vivienda y van creando de facto barrios, iv) la especulación de los propietarios del suelo que venden o alquilan el terreno a altos precios, proyectando por otra parte la urbanización de la misma sin coste para ellos, mediante la lucha de los chabolistas, v) cuestión que se ve favorecida por una cierta tolerancia de la administración (1977:50-51).

La crisis de la vivienda, en especial el chabolismo, era una realidad que desbordaba la capacidad represora de la administración y que exigía soluciones más allá del desalojo.

¹⁹⁷ El I Plan Nacional de Vivienda (1956-1960) previó la construcción de 550.000 viviendas en todo el país, entre 1956 y 1960, a un ritmo de 110.000 por año.

Debido a que las medidas tomadas eran puntuales e insuficientes, las actuaciones inicialmente provisionales se tornaron permanentes generando un progresivo deterioro en las viviendas, agudizando el problema. Ya para la década del setenta, el chabolismo se había convertido en un fenómeno de rápida expansión en varios sectores de la ciudad¹⁹⁸. Pero no sólo se trataba de un problema de acceso a la vivienda, también y de forma colateral, de equipamientos urbanos. La cobertura escolar, sanitaria, espacios deportivos, infraestructura de transportes y de servicios mínimos como agua, luz, alcantarillado era insuficiente y con graves carencias, en particular en los nuevos barrios construidos por el gobierno y obviamente en los asentamientos de chabolas.

En la década del ochenta el incremento poblacional se estabiliza y va a ser a finales del noventa y en la primera década del presente siglo que vuelve a aumentar, nuevamente por la migración pero esta vez de personas extranjeras. Al igual que como había sucedido casi medio siglo atrás, van a ser los distritos de la periferia los que absorberán buena parte del volumen de los recién llegados debido a los comparativamente bajos precios de alquiler o venta de vivienda. El hacinamiento, el realquiler aparecerán de nuevo en el panorama de los distritos de la periferia, en especial sureste, así la inmigración ha supuesto nuevos retos a estas zonas, en muchos casos agravando problemas sociales que ya existían.

4.4.3. Movimiento vecinal en Madrid

Si animo de ser exhaustiva respecto al movimiento vecinal en Madrid del cual se ha escrito numerosa literatura reseñaré brevemente sus principales características e hitos articuladores ya que sin duda es un elemento de primer orden en el tejido asociativo de la ciudad, en particular en los barrios, y un actor que desde el inicio de la democracia ha sido tenido en cuenta por los gobiernos locales como interlocutor de la comunidad.

El punto en común del movimiento asociativo en Madrid alude a la crisis urbana que estaba viviendo la ciudad en plena etapa del desarrollismo, y probablemente como consecuencia de él, iniciado aproximadamente en los años cincuenta. También apunta necesariamente al contexto político en el que surgió, puesto que las demandas de los habitantes de la ciudad no podían ser libremente elevadas hacia el gobierno, lo que como se verá, por una parte reprimió la movilización pero por otra, la dotó de fuerza, creando un “enemigo externo” que probablemente contribuyó a la cohesión, además de la necesaria coordinación con otros grupos también reivindicativos en donde el tema de la democracia fue integrándose al discurso. Del padecimiento individual de una serie de problemas urbanos, se fue pasando a la necesidad de plantear y manifestar tal situación, y

¹⁹⁸ Siguiendo a Castells, para 1956 se estimaba que cerca del 20% de la población de la ciudad vivía en chabolas (1977: 50).

con ello lo imperativo de la acción colectiva. Lo acuciante de los problemas llevó a que este proceso tuviera lugar en unos barrios primero que en otros.

En un contexto como el de la dictadura que reprimía cualquier manifestación autónoma y crítica de la sociedad civil es preciso reconocer el papel desempeñado por la movilización social de la ciudad, en particular por las asociaciones de vecinos, al intentar crear una esfera pública. El impacto del movimiento vecinal en Madrid especialmente para la participación puede comprenderse en tres dimensiones: i) su capacidad de cohesión de la comunidad y articulación de intereses para reivindicación de demandas, ii) la introducción de una lógica de democracia participativa en los barrios y creación de esfera pública cuando ésta no existía, iii) el desarrollo de una identidad algunos barrios y distritos. Si bien estos tres puntos deben relativizarse en el marco de cada barrio, en donde sus logros y características han sido heterogéneos, lo cierto es que en los tres distritos estudiados estos elementos han sido comunes.

A partir de 1970, con la creación y legalización de las primeras asociaciones¹⁹⁹ se va a iniciar un amplio proceso de movilización en los barrios, que llegó a convocar a muchos vecinos y otros colectivos como el de amas de casa, jubilados, pequeños comerciantes, convirtiéndose en uno de los actores sociales que presionó el proceso de democratización. Siguiendo a Castells si bien en el movimiento vecinal de Madrid se pueden identificar objetivos similares, como es la reivindicación de la acción del Estado para solucionar problemas urbanos, su desarrollo fue diferenciado en función de los problemas propios de cada barrio. De esta forma pueden observarse siete tipos de movimientos vecinales en Madrid hasta finales de la década del setenta: i) movimientos nacidos en los barrios de chabolas; ii) de los barrios de viviendas provisionales; iii) de los polígonos residenciales de vivienda social, iv) de los polígonos populares periféricos de promoción privada; v) de conjuntos residenciales de la periferia inmediata; vi) de conjuntos residenciales exclusivos; y, vii) de diversos sectores contra la transformación del centro de Madrid (1977:76-83).

En particular en los barrios de Puente de Vallecas, Usera y Villaverde las asociaciones de vecinos, hasta inicios de los ochenta, surgen ligadas especialmente a los dos primeros tipos: de pobladores de núcleos chabolistas y de vecinos de viviendas provisionales o de vivienda social. A partir de los ochenta el surgimiento de nuevas asociaciones de vecinos estuvo vinculado con nuevas construcciones y barrios hechos por promotores privados que carecían de equipamientos e infraestructura. Esto es importante ya que, al menos en caso de Madrid, es claro que la gravedad de los

¹⁹⁹ En entrevista con uno de los miembros de una de las primeras asociaciones legalizadas reconocía que el proceso de legalización de la asociación ante del Ministerio del Interior no fue fácil, si bien no hubo negativas directas por parte de la administración la estrategia utilizada era dilatar el proceso para persuadirlos de manera indirecta.

problemas de vivienda y urbanos estuvieron directamente relacionados con la aparición de las asociaciones de vecinos, éstos surgieron primero en los barrios de chabolas, lo que también explica que las asociaciones más movilizadas se hubiesen ubicado en los distritos de Puente de Vallecas, Usera y Villaverde. En particular en el primer caso, en los poblados de Palomeras y Pozo del Tío Raimundo, y en Usera con Meseta de Orcasitas.

No es necesario analizar demasiado por qué. En efecto, viendo las fotografías de la época de las condiciones de tales barriadas, revisando la bibliografía y escuchando las entrevistas es claro que se estaba ante una situación dramática. Sin embargo como se señalaba en varias entrevistas, entre el descontento y la movilización hay una brecha importante, máxime si se está en un contexto de dictadura. Del miedo a que la guardia civil llegara a derribar las barracas a la imposibilidad de manifestar el descontento de vecinos hacia las carencias de sus barrios, del padecimiento individual, núcleo familiar, se pasó a la tímida articulación colectiva ante el temor de la represión que fue ganando fuerza en proporción a los problemas que debían hacer frente.

En la década del sesenta ya empiezan a identificarse las primeras iniciativas de articulación entre los vecinos, las primeras reuniones compartiendo las “desgracias”, así fue como en Meseta de Orcasitas, por ejemplo, en las postrimerías de los sesenta algunos vecinos deciden reunir firmas pidiendo mejoras en el barrio y elevar peticiones para obtener el agua (López-Rey, 2008) algo que en el contexto de la dictadura podía ser tomado como un gesto de alevosía. Aunque el malestar era generalizado las iniciativas eran aún tímidas como para cristalizarse en asociaciones que supusieran una movilización de gran calado, tanto por la inexperiencia que existía respecto a la autoorganización social como por la evidente restricción establecida por el régimen.

En los relatos, sin embargo, hay dos puntos que aparecen como denominadores y determinantes en la posterior creación de las asociaciones. En primer lugar, en los núcleos chabolistas de Palomeras, Pozo del Tío Raimundo y Meseta de Orcasitas surge el riesgo de expropiación, lo que conduce a la obligada necesidad de articulación y con ello a las primeras asociaciones. En segundo lugar, surgen figuras centrales que contribuirán a la auto-organización en dichos barrios, en el caso del Pozo del Tío Raimundo se trató del Padre Llanos y en el caso de Palomeras, de Paca Sauquillo o Gabriel Rosón, figuras centrales en estos barrios que constantemente fueron aludidos en las entrevistas por ser el motor de la movilización.

Los entrevistados señalaban que si bien era evidente el malestar en la comunidad, no era menos cierto que la gente intentaba no inmiscuirse en temas que fuesen considerados políticos para evitar problemas, cuestión obvia en un contexto de dictadura. No obstante, en las entrevistas se recalca la existencia de una solidaridad importante

que había sido inherente a los procesos de ocupación de los territorios y sin la cual era difícil sobrevivir, en este escenario las figuras de Paca Sauquillo y el Padre Llanos lograron aglutinar las inquietudes de las comunidades de los respectivos barrios y canalizarlas para convertirlas en reivindicaciones con una estructura organizativa sólida. En las entrevistas se destaca que las necesidades estaban creadas pero los líderes en cada barrio lograron unificar las fuerzas y configurar un discurso articulador.

Respecto al primer punto, de la agresión externa como detonante de la acción cooperativa, Hirschman (1986) en un estudio sobre la movilización y la acción colectiva en Latinoamérica encontraba que ésta puede surgir, entre otros, como resultado de una agresión exterior en donde un grupo de personas o una comunidad, probablemente sin mucho contacto mutuo, ante una situación adversa se ven forzosamente abocadas a unirse. Cuando el propio Estado es el agresor, los vecinos tienen dos opciones: una, asumir la agresión de forma individual, que tendrá poco efecto a menos de que se tenga contactos con la administración que garanticen ciertas prebendas pero dado que casi todos los habitantes eran obreros poco cualificados esta alternativa parecía poco viable²⁰⁰, o dos, unirse e intentar presionar a través de una movilización en masa, esta última fue la escogida por los poblados chabolistas que estaban ante proceso de expropiación.

En los barrios de origen chabolista se pueden identificar tres momentos reivindicativos, el primero vinculado a las incipientes demandas de servicios mínimos y equipamiento urbano, que empezó a suscitar un tímido tejido asociativo, aún poco articulado. El segundo para impedir el desalojo y la expropiación que contemplaban los planes urbanísticos del gobierno de la ciudad, que congregó a un número importante de los vecinos, fortaleciendo a las asociaciones como actores de interlocución. Lo anterior coincidió con la última etapa del régimen y el período de transición a la democracia. Y el tercero, en el que buscaron influir en el proceso de remodelación de sus barrios, dando como resultado una de las mayores experiencias de planificación urbana con la participación de los ciudadanos del país, dado que se extendió a cerca de treinta barrios de la ciudad (Renes, 2008).

Durante el período franquista la propuesta del gobierno era expropiar el terreno para liberar el suelo de estos lugares a fin de que fuera aprovechado por la inversión privada, se les ofrecía a los vecinos trasladarlos a otras zonas bajo la fórmula de Poblados de Absorción o Mínimos. Los habitantes eran conscientes de que era factible que no se cumpliera la promesa y simplemente los desalojaran sin que mediara una nueva casa o que los trasladaran y las casas tuvieran baja calidad, realidad que ya otros vecinos

²⁰⁰ En un principio se optó por esta fórmula dado que era común que los vecinos dieran algún tipo de propina, soborno, al guardia civil o municipal de turno para evitar que las viviendas fueran derribadas.

cercanos estaban padeciendo. En segundo lugar, dentro de su discurso estaba el que ellos sentían esos terrenos como suyos, de hecho algunos habían pagado y habían contribuido a hacer “ciudad” en estas zonas²⁰¹. No obstante, en este último punto es que confluyen y van a contribuir de manera decisiva actores externos para enriquecer el discurso y ayudar a las asociaciones a cualificar sus reivindicaciones.

En la literatura del movimiento vecinal, en particular en Madrid, es recurrente el señalar el papel de actores como los partidos de izquierda, en especial el partido comunista y la ORT en la organización de las asociaciones de vecinos, endilgándoles incluso un papel de causalidad del mismo. De los hallazgos en las entrevistas se puede extraer, por lo menos para el caso de las primeras asociaciones de los núcleos chabolistas, que éstos intervinieron en un segundo momento, es decir cuando ya existían inquietudes en las comunidades respecto a sus problemas e incluso algunos amagos de organización, sin embargo su papel fue central, ya que junto con profesionales como arquitectos, abogados, trabajadores sociales que solía militar en estas agrupaciones, contribuyeron al enriquecimiento de los discursos reivindicativos, dándoles muchas más bases respecto a las demandas que debían plantear a la administración, de la misma forma les asesoraban sobre cómo continuar su movilización en los reducidos márgenes que ofrecía el régimen. Así fue como la abogada Paca Sauquillo recomienda a la asociación de Palomeras Bajas el hacer uso de la Ley de Asociaciones de 1964 para ampararse en ella, crear la asociación y así tener una plataforma sobre la cual ejercer las reivindicaciones, creando en esta zona la primera asociación en 1968 (Sauquillo, 2008:140-141). De esta forma allanaron el camino para que en otros barrios se crearan asociaciones de vecinos²⁰².

Cabe resaltar, aunque no era generalizado, que algunos miembros de aquellos grupos iniciales con inquietudes que fueron dando forma a las asociaciones militaban en el movimiento obrero, presente en las fábricas en donde trabajaban, o formaban parte de organizaciones ilegales de izquierda. El movimiento obrero fácilmente insufló al movimiento vecinal, en particular en aquellos barrios con mayor población proletaria, esto fue así por la identidad de sujetos que a la par que participaban en reivindicaciones en sus fábricas eran vecinos de barrios que aquejaban numerosas carencias. Debido al contexto del régimen los dos movimientos se veían abocados a vías paralegales de organización y

²⁰¹ En 1956 ya se hace una expropiación en la zona del Pozo del Tío Raimundo, prometiendo dar vivienda a sus habitantes, fue un proceso desordenado y que no se concluyó en el que en la mayoría de casos no se reconoció dinero alguno a los pobladores, y se remitieron los terrenos a los propietarios legales aunque estos a su vez, en su momento los hubiesen vendido a los habitantes de las chabolas (Castells, 1977:115).

²⁰² Los modelos de estatutos se pasaron de una asociación a otra para iniciar los trámites de legalización. Dado que algunos de los miembros de base de las asociaciones también formaban parte del movimiento obrero o de partidos en clandestinidad, como ORT o el comunista, al momento de legalizarla se buscaba que quienes figuraran como miembros de la junta directiva no estuvieran “fichados”.

movilización, en donde las reuniones clandestinas eran habituales y casi que obligadas, en este aspecto el movimiento obrero tenía mayor práctica, conocimiento que fue trasladado a las organizaciones vecinales. La experiencia de coordinación en estructuras de base del movimiento obrero así como su discurso fue impregnando la movilización en los barrios “la relación (del movimiento vecinal) con el movimiento obrero era directísima, una filosofía de reivindicaciones permanente, en la que en la fábrica se reivindicaba mejor salario y en el barrio, las mejoras” (Caprarella y Hernández, 2008:45).

Así pues estos dos elementos permiten comprender cómo se pasa del malestar sobre cuestiones prácticas del día a día en los barrios a la movilización más amplia que tuvo lugar en la segunda parte de la década del setenta, que se canalizó a través de las asociaciones de vecinos. Por una parte, las difíciles condiciones de vida así como el mismo proceso de apropiación del territorio fueron creando lazos de solidaridad y cooperación entre los vecinos, posteriormente se van iniciando las primeras acciones colectivas en torno a la demanda de ciertos servicios mínimos, intentando sortear el hermetismo del Estado y aprovechando resquicios como la Ley de Asociaciones. Por otra, profesionales comprometidos, grupos cristianos de base y organizaciones de izquierda fortalecieron el proceso dando una base discursiva, mayor solidez a las reivindicaciones, compartiendo su experiencia de organización, sus conocimientos técnicos y ayudando a articular la fuerza y las demandas existentes en los barrios, que junto con las mismas bases que allí existían favorecieron una concienciación de sus habitantes, lo que permitió constituirse en un actor organizado capaz de presentar demandas y presionar al Estado. Los medios de comunicación también jugaron un papel central al difundir ante la opinión pública las condiciones lamentables en las que vivían los habitantes de las chabolas, lo que fue brindando de legitimidad a sus demandas, de cara al resto de la ciudadanía, que parecían más que pertinentes, otorgándoles mayor margen de movilización.

En relación con este tema la mayoría de entrevistados coinciden en que la labor de los profesionales y demás grupos que apoyaron a las asociaciones fue fundamental al darles asesoría técnica e incluso apoyo moral cuando la situación era adversa y el régimen aumentaba la represión²⁰³. En cualquier caso, durante el franquismo las asociaciones tuvieron que enfrentar una progresiva coerción. Aunque con ciertas restricciones las primeras asociaciones fueron legalizadas, sin embargo al aumentar vertiginosamente su

²⁰³ La labor efectuada por el Colegio de Arquitectos de Madrid asesorando a los barrios en sus demandas sobre la problemática urbana y de vivienda fue central para dar mayor base a sus reivindicaciones. De igual forma el Centro de Investigación y Documentación Urbana y Rural (CIDUR) desempeñó un rol de primer orden en la movilización de Vallecas al igual que el Grupo de Estudios y Asesoramiento (GEA), que congregaban profesionales de diversas disciplinas apoyando la movilización de los barrios. Algunos de los entrevistados recordaron el asesinato de los abogados de Atocha como una muestra más de la oposición de ciertos sectores a su movimiento.

número en la ciudad y en otras ciudades del país, cada vez se puso más reparos a la legalización y en 1975 se denegó el reconocimiento a la creación de la Federación de Asociaciones de Vecinos²⁰⁴. La solidaridad y la movilización de base, así como la asesoría de técnicos que enriquecieron el discurso, fueron elementos esenciales que permitieron la posterior negociación con el gobierno. Posteriormente en 1979, se inicia el proceso de remodelación de barrios como consecuencia de la gran movilización de las asociaciones de vecinos y de su estrategia de movilización, presión y posterior negociación el gobierno.

Es preciso destacar dos puntos en la evolución de las asociaciones, en primer lugar, cómo sus reivindicaciones llamando a la atención del Estado en la problemática urbana que vivía la ciudad, se fueron transformado en reivindicaciones de democracia, es decir adquiriendo una connotación más política. En segundo lugar, cómo los partidos de izquierda, en particular el partido comunista, fueron influyendo en el discurso de las asociaciones quien en el contexto del franquismo fue capaz de advertir la potencia del movimiento vecinal y articular su discurso con las necesidades de los barrios. Estos dos aspectos puede que converjan en explicar por qué desde los ochenta el movimiento vecinal empieza a languidecer.

Lo que inició como grupos de vecinos que buscaban llamar la atención acerca de problemáticas acuciantes en los barrios de vivienda y equipamientos urbanos poco a poco se fue convirtiendo en un movimiento más amplio y articulado de muchos barrios de la ciudad, que integraba colectivos heterogéneos²⁰⁵ y que además de las demandas urbanas propiamente dichas empezó a integrar en su discurso el tema de la democracia. Según las entrevistas y la revisión de la literatura, lo anterior obedeció principalmente a dos factores, en primer lugar a la evolución misma de la reivindicación sobre temas urbanos, y en segundo, por la influencia de grupos de izquierda que insuflaron este contenido a las demandas de las asociaciones (Alonso, 1991; Castells, 1977; Villsante *et al.*, 1989).

En referencia al primer punto, algunos entrevistados destacaban cómo la propia dinámica de la movilización les llevó a reclamar más democracia. Las dificultades para hacer reuniones, de constituirse como asociación, el miedo a que fueran apresados, la necesidad de mantener en la clandestinidad muchas de sus actividades, además del

²⁰⁴ Ante la negativa de legalización la Federación se llevaron a cabo actos organizados por las asociaciones y se siguieron solicitando autorizaciones para la legalización de organizaciones vecinales, a pesar de que a partir de ese momento y hasta la finalización del régimen no se legalizó ninguna organización más (Sauquillo, 2008: 145). Los entrevistados que formaban parte del movimiento vecinal en ese entonces recordaban cómo en mayo de 1975 siguiendo una convocatoria de la Federación denominada “día vecinal en el campo”, en Aranjuez, sufrieron una brutal represión de la policía que intervino dejando numerosos heridos.

²⁰⁵ Convergían barrios de clase media como Alameda de Osuna, hasta Moratalaz, Aluche, EL Pilar. También participaron barrios de la zona centro Latina, Lavapiés.

hermetismo del régimen en atender sus peticiones generó que lo que empezó siendo una acción colectiva de reivindicación de problemas puntuales se convirtiera en un discurso político, como lo señalaba un entrevistado “lo que nos dimos cuenta era que necesitamos libertad”. Lo que en la práctica estaba teniendo lugar era una movilización ciudadana, en un momento en donde no se podía aludir cabalmente a la existencia de ciudadanía, trasladando a la vía pública la expresión del descontento, creando paulatinamente de facto una esfera pública, reclamando la intervención del Estado así como que la administración fuera receptiva a sus demandas, es decir participación²⁰⁶. Como puede advertirse en el marco de una dictadura la participación es precisamente uno de los espacios que se han restringido a los sujetos. Por otra parte, el crear organizaciones y actuar como grupo de presión es un elemento que tampoco está contemplado en un régimen autoritario, por lo que fueron imponiendo de hecho el derecho de asociación. Así la auto-organización social, el proceso de articulación de demandas, las manifestaciones y protestas, la creación de esfera pública y el reclamo de *responsiveness* por parte de la administración, concitaba a la necesidad de un régimen democrático. De esta forma el discurso sobre problemas de la ciudad fue introduciendo la cuestión de la democracia.

Precisamente por los puntos anteriormente señalados es que la coincidencia entre demandas urbanas y políticas se fue haciendo cada vez más evidente. Es decir, las mismas características del sistema político en el que nació generaron que el movimiento vecinal se fuera convirtiendo en un movimiento con reivindicaciones políticas. También por ese mismo hecho el acercamiento a los partidos de izquierda se hizo imperativo, parte de la supervivencia del movimiento vecinal dependió de la experiencia que fue adquiriendo de las organizaciones de izquierda, en particular del ORT y el PCE, quienes ya conocían cómo operar en la clandestinidad y tenían estructuras organizativas que les permitían continuar, conocimiento que fue central para las asociaciones de vecinos, esto descontando la militancia de algunos de los vecinos en estos partidos o en el movimiento obrero. Un entrevistado señalaba “nosotros como asociación intentábamos contactarnos con lo que se moviera en Madrid (haciendo alusión a la autoorganización y las reivindicaciones en los barrios) y los que se movían eran coincidentalmente del partido comunista (...) nuestra asociación no era de ningún partido y yo tampoco lo era pero ahí inició el contacto”. Así la consolidación, el desarrollo y mayor capacidad de movilización del movimiento vecinal provinieron de la influencia de grupos de izquierda.

²⁰⁶ Además de las asociaciones de vecinos, las de amas de casa, de estudiantes, de padres de alumnos, de pequeños comerciantes fueron contribuyendo a la creación de una tímida esfera pública y renovando el tejido asociativo que había estado paralizado durante el período autoritario, generando de facto, aún bajo la coerción del régimen un espacio de ciudadanía.

En este sentido, en palabras de una de las militantes centrales en los barrios, “Íbamos casa por casa, calle a calle preguntando qué tipo de barrio querían, qué tipo de viviendas, de centros de salud, de escuelas... y para concienciar a la gente de que una Administración que había permitido que vivieran en esas condiciones de miseria e indignidad no les iban a regalar nada: había que exigirlo, plantearlo y pelearlo. Y para eso había que organizarse. La toma de conciencia de esa necesidad era el objetivo de las personas que estábamos vinculadas a los partidos (PCE, PT, ORT, la Liga Comunista) (...) organizamos las comisiones de barrio, el arma de potenciación política de las asociaciones de vecinos, que no dejaba de ser una organización plural en la que cabía todo el mundo” (Sauquillo, 2008:141).

La clara cercanía entre el movimiento vecinal y los partidos de izquierda ha tenido varios efectos en el primero. En primer lugar y como clara consecuencia, fue la dependencia orgánica de muchas asociaciones a estos partidos, cuestión que era más acusada cuando la iniciativa de la creación había surgido del trabajo de estas organizaciones, cuando se daba esta situación en traslado del discurso de estas organizaciones a las asociaciones era mucho más directo y con ello, sus líneas de acción, estrategias y movilización. La introducción de elementos ideológicos en el discurso reivindicativo de las asociaciones, la presencia cada vez más consolidada de miembros de estos partidos en los cuadros directivos de las asociaciones fue generando una percepción de que las éstas eran un correlato de partidos de izquierda, en particular del PCE. En referencia a una investigación llevada a cabo por Castells en la década del setenta sobre asociaciones de vecinos de Madrid, este autor señalaba que en su observación encontró numerosos ejemplos en que las asociaciones se utilizaban como plataforma política, en donde su “sello” se esgrimía para apoyar diversas causas, más en función de un interés de coyuntura de las organizaciones de izquierda que por el nivel de conciencia y movilización alcanzado por los vecinos (1977:192).

Por otra parte, el abanico ideológico de quienes formaban parte de la asociación, en general, era mucho más reducido que el espectro ideológico del barrio poniendo en cuestión la pluralidad y la representatividad social de las mismas. Esta brecha de identidad entre vecinos y asociación fue menos acusada en barrios con mayoría proletaria y de izquierda, pero cuando no fue así comenzó a ser vista por los vecinos como un reducto del PCE en sus barrios lo que fue persuadiendo a muchos de implicarse en ellas. Siguiendo a Castells (1977), tanto las luchas ideológicas de los partidos de izquierda y la consecuente traducción de éstas al interior de las asociaciones²⁰⁷, debido a la dependencia orgánica a la

²⁰⁷ Castells igualmente señalaba la disputa ideológica de la que fue objeto la Federación de Asociaciones de Vecinos en su creación, que suscitó desconfianza en aquellas organizaciones que no formaban parte de la junta directiva, mayoritariamente del partido comunista. Para evitar una escisión al interior del movimiento

cual se aludía anteriormente, así como el reducido abanico ideológico de estas organizaciones, en particular la baja presencia del PSOE, desanimó la participación de nuevos vecinos en las asociaciones.

Desde finales de la década del sesenta en que se legalizan las primeras asociaciones hasta 1974 las asociaciones de vecinos van a ir extendiéndose en la ciudad, se pasa de reivindicar cuestiones más cotidianas y cercanas de los barrios, a entrar en movilizaciones cada vez más próximas a cuestiones políticas, ello paralelo al clima político y de movilización social que estaba viviendo el país. Entre los años 1976 y 1977 el movimiento vecinal cobra bastante fuerza y logra movilizar a un volumen muy importante de ciudadanos, sólo en 1976²⁰⁸ a cerca de 210.000, no obstante para 1979 este número había bajado ostensiblemente, a 33.000 (Caprarella y Hernández, 2008:48). Para Castells, previendo esto unos años antes, la disminución de la movilización era predecible dado el uso que se había dado a las asociaciones como plataformas de movilización de diverso tipo lo que podría llevar al agotamiento de esta fórmula y al cansancio de las bases.

La dependencia de las asociaciones respecto de los partidos de izquierda clandestinos se refleja en una relación asimétrica donde el primero dota de legitimidad social y capacidad de movilización, mientras que el segundo brinda al movimiento vecinal de una estrategia organizativa, cualificación de las demandas y experiencia de lucha en el marco de un régimen autoritario (Alonso, 1991).

No obstante el mayor problema que debieron enfrentar las asociaciones fue la democracia misma. En efecto, en la literatura sobre el tema hay cierto consenso en que la democracia supuso un punto de quiebre para las asociaciones, en sentido negativo (R. Villasante, 1984; Alonso, 1991; Walliser, 2003; Castells, 2008). Esto fue así al menos por dos razones. En primer lugar, el partido comunista buscó transformar la base de apoyo que tenía en los barrios en base electoral, cuestión que funcionó para las primeras elecciones de gobierno local, que les permitió hacer una coalición con el PSOE. El reclutamiento de líderes vecinales a las filas del PCE, y profesionales que trabajaban con el movimiento que pasaron al gobierno de la ciudad, les quitó a las organizaciones actores claves que contaban con experiencia y carácter articulador para continuar con el desarrollo del movimiento vecinal. El movimiento vecinal disminuyó su movilización y se pasa de una fase proactiva, a una reactiva, como es destacado por Alonso (1991).

vecinal, el PCE y ORT acordaron una distribución de cargos que les beneficiaba a los dos grupos, cuestión que llevó a que las demás fuerzas adoptaran una posición de confrontación con la Federación. Asimismo, según este autor las reuniones se convirtieron en un casi en un parlamento, donde frente a una votación cada grupo movilizaba a las asociaciones de su línea. Lo anterior derivó en una paralización de la Federación respecto a puntos centrales (1977:198).

²⁰⁸ La manifestación por el fraude en el peso del pan, la movilización en Moratalaz fueron algunos de los grandes movilizaciones organizadas por las asociaciones de vecinos de Madrid.

Del uso de la movilización y la presión en la vía pública se pasó al contacto directo, la “visita” se convirtió en un recurso habitual de la relación entre gobierno y asociaciones, dada la inexistencia de espacios institucionalizados eficaces para trasladar las demandas. Aunque las expectativas que se tenían en el nuevo gobierno estuvieron lejos de los logros, al movimiento asociativo le costó encontrar su lugar en el marco del nuevo escenario en donde antiguos colegas suyos ahora formaban parte del gobierno y el partido que había guiado parte de su accionar, el PCE, ahora constituía parte de la administración. Sin embargo los antiguos líderes o profesionales del movimiento asociativo ahora en la administración no llevaron con ellos la lógica y los intereses del movimiento ciudadano sino los intereses de los partidos políticos a los que pertenecían (Alberich, 1993).

Sin embargo el punto fundamental del papel marginal de las asociaciones de vecinos en la etapa democrática, ha sido por el papel atribuido por los partidos políticos a la democracia participativa. Si bien en el discurso inicial de las asociaciones y grupos de izquierda durante los últimos años del régimen y la transición, era la necesidad de una democracia de base, lo cierto es que durante el proceso de democratización y en consonancia con el pacto entre élites, del que se hizo alusión en apartados anteriores, se privilegio la democracia representativa a la participativa, y la consolidación de los partidos antes que una ciudadanía involucrada y en aras del consenso se disminuyó la movilización (Alonso, 1991). En el caso particular de Madrid, durante la coalición del PCE y PSOE, ninguno de los dos estaba interesado en la continuidad de un movimiento ciudadano autónomo que prolongara en la presión reivindicativa.

La crisis interna del PCE en la década del ochenta también tuvo efectos en la movilización vecinal, “vaciado de cuadros, no reconocido como interlocutor autónomo, inservible como correa de transmisión, el movimiento ciudadano madrileño se diluyó por un largo tiempo, entre asociaciones cada vez más localistas y una superestructura organizativa flotando a merced del oleaje político” (Castells, 2008:31).

A lo largo de la década del ochenta las asociaciones de vecinos se van a centrar en el proceso de remodelación de barrios, proceso que es dirigido por el Ministerio de la Vivienda y mientras que los asuntos urbanos más cotidianos se dejan a la responsabilidad de los gobiernos locales. Conforme se fueron finalizando los proyectos de remodelación en los barrios, la labor de las asociaciones de vecinos en aquellas zonas donde eran más débiles poco a poco fue languideciendo.

Así, siguiendo a Alberich (1993: 4-11) en la evolución del movimiento asociacionista de España, extrapolable al caso de Madrid, es posible identificar tres etapas claves que se vinculan directamente con cada década: años setenta, década de auge; ochenta, de crisis y; noventa, de reestructuración.

En la década del ochenta se observa una crisis al interior del movimiento asociativo vecinal madrileño, reflejado en dos aspectos: i) pérdida de espacios de poder que en la década anterior habían logrado las asociaciones y, ii) disminución del número de afiliados (Alberich, 1991). A la par que las principales demandas de las asociaciones de la década del setenta se fueron resolviendo, tales como el tema de la vivienda, equipamientos urbanos y la instauración de la democracia, su fuerza interior fue menguando. Igualmente su rol en la nueva gobernanza urbana tampoco parecía claro, el reconocimiento público por parte de los gobiernos locales hacia las asociaciones como actores sociales claves era relativo, sin involucrarlos activamente en el proceso de políticas públicas, en algún caso podían ser percibidos como competidores o actores “latosos”. Por otra parte la pasividad de las asociaciones puede haber sido resultado de la percepción de que la democracia lo resolvería todo y que en ese contexto era superflua su acción reivindicativa.

Así, los años ochenta dieron paso a una transformación del papel de las asociaciones, el nivel de actividad disminuyó generando una sucesiva pérdida de identidad y reivindicaciones comunes. La satisfacción de las demandas que hasta ese momento se convertían en el vértice de los movimientos sociales, por parte de los gobiernos municipales, también desencadenó el declive de éstas y la pérdida sustancial de los objetivos que hasta ese momento había articulado el accionar de estas organizaciones.

Desde finales de los ochenta y en la década del noventa se aprecia un incipiente surgimiento de nuevas temáticas asociativas, organizaciones de mujeres, juveniles, de medio ambiente, de inmigrantes que van haciendo su aparición en diferentes distritos generando un tejido más heterogéneo. Paralelamente se observa un estancamiento de las asociaciones de vecinos, con un notable envejecimiento entre sus miembros y un escaso relevo entre sus directivos. Nuevas cuestiones aparecieron en los discursos asociativos de la ciudad de Madrid, el resolver problemas de marginación y exclusión social, la inseguridad ciudadana, y los últimos años de los noventa e inicios de siglo, la integración del colectivo de inmigrantes. La crisis de las asociaciones surgida en la década de los ochenta genera un cambio en la relación entre las asociaciones y el gobierno local, ya no basada en la confrontación sino en la co-producción y co-gestión de servicios públicos, en donde muchas de las asociaciones pasan a convertirse en agentes de prestación de servicios. Esta situación genera que el papel de las asociaciones como canalizadoras de demandas sociales se desvirtúe. Por otro lado, las medidas para promover la participación ciudadana instauradas por los distintos gobiernos de la ciudad, tampoco sirvieron para canalizar la dinámica asociativa, en particular, de las asociaciones de vecinos, que vieron a estos dispositivos más como simbólicos que como elementos favorecedores de la intervención de la comunidad en los asuntos públicos.

Al interior del movimiento vecinal desde finales de los ochenta y principios de los noventa, se ha observado la aparición de dos sectores, uno, el movimiento tradicional vinculado a la FRAVM y a consignas discursivas de izquierda cercanas al PCE, y por otro, asociaciones que se definen a sí mismas como apartidistas, ni de derechas ni de izquierdas, de que sean independientes. Las primeras suelen ser asociaciones creadas a lo largo de los setentas o principios de los ochenta, cuyos líderes muchas veces continúan siendo los mismos de aquellos años y mantienen un discurso similar al de su etapa de creación, por su parte, las segundas, suelen ser organizaciones creadas en nuevos barrios, aún en distritos donde el movimiento vecinal tradicional ha estado consolidado como Puente de Vallecas, Usera, Moratalaz, que no se sienten identificadas en las asociaciones de vecinos tradicionales a quienes acusan de tener relación muy estrecha con partidos políticos, y que se centran en resolver problemas más puntuales de los barrios. Esta escisión como se verá en el próximo capítulo ha sido manifiesta en las posturas asumidas respecto a los realojamientos en los barrios, materia que ha sido objeto de amplia controversia al interior de los vecinos de los distintos barrios donde se han llevado a cabo.

A partir del noventa también se observa un cambio de patrón de movilización de las asociaciones, es el trabajo a partir de plataformas sobre temas concretos. Ejemplos como la Plataforma de la Zona Sur de Madrid se constituyen a partir de la convergencia de asociaciones y movimientos más informales sobre temas concretos. Igualmente, en particular el colectivo de jóvenes va generando nuevas inquietudes más cercanas al contexto europeo como el antimilitarismo, reflejado en el movimiento contra la OTAN, el ecologismo, las okupaciones, entre otros (R. Villasante, 2008:239).

Siguiendo a Inglehart y Welzel (2004), el tránsito de sociedades industriales a postindustriales tendrá consecuencias en el tipo de organizaciones que se constituyen, pasando de objetivos materiales o de seguridad, física y económica (como sindicatos, asociaciones de vecinos, entre otros) a otros en donde se privilegia la autoexpresión y demanda de mayor libertad individual (como de género, homosexuales, étnicos, culturales, etc). En el caso de Madrid, especialmente a partir de la década del noventa han surgido numerosas asociaciones de diverso tipo, si bien para algunos autores ello se ha debido en parte a la política de subvenciones del gobierno local (R. Villasante, 2008). A pesar de lo anterior lo cierto es que en la ciudad se ha diversificado la ecología asociativa, mientras que las asociaciones de vecinos han seguido languideciendo.

4.4.4. Dinámica asociativa en Madrid

Un estudio sobre 25 municipios europeos (Morales y Mota, 2006) corrobora que las localidades españolas cuentan con niveles de asociacionismo verdaderamente bajos. Comparativamente, respecto a Barcelona y Bilbao, la ciudad de Madrid presenta un

menor número de asociaciones por cada mil habitantes aun cuando es evidente el crecimiento paulatino experimentado desde el año de 1975.

Como se ha expuesto anteriormente, los años sesenta y setenta vieron nacer y fortalecer al movimiento asociativo, que durante el periodo de transición ejerció un papel de primer orden como espacio de expresión y reivindicación desde los barrios. Las asociaciones reflejaban las demandas y las inquietudes de la población, convirtiéndose en refugio de activistas y personas comprometidas con la transformación de la comunidad (Brugué, Q., Font, J. y Gomà, R. 2003: 4) siendo ámbitos con marcada vocación activista y lucha de intereses. Como lo señalara Alberich, en la década del setenta prácticamente la totalidad del movimiento asociativo era un movimiento social que se veía abocado a enfrentarse con el poder dada la situación política del momento (1991:105).

La movilización ciudadana de este período se va a centrar en las reivindicaciones desde los barrios. La evolución asociativa de Madrid expone pautas particulares, si se compara con otras ciudades como Barcelona y Bilbao más industriales. En la ciudad, más centrada económicamente entorno a los servicios y el comercio, la red asociativa tuvo otra escala de reivindicaciones más centrado en el barrio y menos en la cuestión obrera. A la vez que comparada con estas ciudades estuvo ausente la cuestión nacionalista que generó sinergias asociativas importantes tanto en Barcelona como en Bilbao, generando redes *cross class*, que en el caso de Madrid por ese entonces fueron menores.

Para abordar la dinámica asociativa de la ciudad de Madrid y resaltar los temas de mayor interés a efecto de la presente investigación, se destacaran dos cuestiones particulares: el perfil asociativo de la ciudad, particularmente lo referente a la tipología asociativa, y en segundo lugar, el grado de vínculo de éstas y el nivel de relación con el Ayuntamiento, lo cual permitirá no sólo observar la densidad del tejido asociativo sino implicación con las políticas locales. Ello igualmente da luces acerca del grado de apertura del gobierno local, tanto distrital como municipal, respecto a la opinión de las asociaciones y si estos canales de diálogo, son carácter formal o informal.

Para establecer las características del tejido asociativo de Madrid (el número de asociaciones, distribución en los distritos, número de socios) se recurrió a tres fuentes, que permitieron contrastar la gran diferencia de información que existe respecto a este tema. La primera fuente consultada fue la base de datos del Servicio Fomento al Asociacionismo, Ayuntamiento de Madrid. Según el registro de este Servicio, para el año 2010 había 1631 asociaciones registradas en el Ayuntamiento. La segunda fuente es un estudio del año 2005 del Equipo de Investigación sobre Participación Ciudadana del

Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid²⁰⁹, según sus datos, después de la elaboración de un censo en donde se tuvieron en cuenta registros de diferentes ámbitos territoriales y sectoriales, la ciudad contaba con 2278 asociaciones y 43 federaciones. La investigación llevada a cabo por Walliser en 2002 arrojó que Madrid tenía un total de 2159 asociaciones.

Esta diferencia entre los datos oficiales del Ayuntamiento y el de las investigaciones señaladas, puede deberse a dos cuestiones. En primer lugar, en la ciudad de Madrid operan asociaciones de carácter territorial, su ámbito de trabajo es la ciudad, o extraterritorial, bien sea a nivel de Comunidad Autónoma, nacional o internacional, por lo que éstas últimas pueden estar dadas de alta en otros registros. En segundo lugar, las asociaciones que se dan de alta en el registro del Ayuntamiento lo hacen entre otros, teniendo como incentivo el recibir ayudas públicas a través de las subvenciones, cuando no están interesadas en ello o reciben ayudas de otras administraciones no se dan de alta.

En el trabajo de campo se comprobó cómo asociaciones, algunas de vecinos, no estaban dadas de alta en el registro del Ayuntamiento, en particular porque es un procedimiento de renovación anual de inscripción, y tal renovación solía hacerse en función de recibir ayudas públicas, cuando no existía posibilidad o no les interesaba solicitar algún tipo de subvenciones algunas optaban por no renovar.

Teniendo en cuenta que el registro más actualizado es del Ayuntamiento de la ciudad, se utilizará la información de su base de datos para hacer el análisis, aún teniendo en cuenta las limitaciones antes anotadas. Sin embargo para el punto final se retomará la investigación de Alba, Navarro y García que dan claves relevantes acerca de la relación entre las asociaciones y el gobierno local.

Al hacer un seguimiento del crecimiento del tejido asociativo de Madrid es posible encontrar que entre 2003 y el 2010 ha habido un incremento importante de las asociaciones inscritas en el Registro de Asociaciones de la capital, en particular, de entidades de naturaleza social y las deportivas/ recreativas, mientras que las más tradicionales como las de vecinos y las AMPAS han tenido un crecimiento comparativo menor.

²⁰⁹ Equipo liderado por el Profesor Carlos Alba, con la participación de la Profa. Carmen Navarro y la Profa. Elena García (2005). En esta investigación se elaboró de un censo de las asociaciones con domicilio en la capital utilizando para ello diversas fuentes de información. Las fuentes fueron: el registro de asociaciones y fundaciones de la Consejería de Presidencia y Hacienda de la Comunidad de Madrid; el registro de todas las asociaciones inscritas en el Ayuntamiento, suministrado por el Área de Gobierno de Estado y Participación Ciudadana, y el listado de las entidades más vinculadas a cada Junta de Distrito del municipio.

A este respecto R. Villasante (2008) advertía que el crecimiento de las asociaciones a partir de la década del noventa está vinculado, entre otros, por la política de subvenciones que ofrece incentivos en la creación de estas organizaciones. Así, el ascenso del número de asociaciones inscritas en el registro ha sido probablemente resultado de la política de subvenciones del Ayuntamiento, especialmente desde el 2004, que tiene como objetivo el promover el asociacionismo. Como puede verse en los totales por años, después el 2003 se aprecia un crecimiento considerable en su número, mientras que del 2008 al 2010 el incremento parece más moderado. Las de vecinos no parecen haber respondido con tanto dinamismo, al igual que las medioambientales o las de la tercera edad, que ha mostrado un tímido crecimiento.

Tabla 4.7. Evolución asociaciones inscritas en el Registro de Entidades Ciudadanas

| Asociaciones | 2003 | 2006 | 2008 | 2010 |
|-----------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| AMPAS | 250 | 297 | 346 | 376 |
| Casas Regionales | 14 | 26 | 32 | 34 |
| Culturales | 109 | 165 | 219 | 265 |
| Carácter Social | 56 | 204 | 176 | 201 |
| Consumidores | 1 | 3 | 15 | 20 |
| Mayores | 32 | 34 | 43 | 37 |
| Vecinos | 160 | 184 | 197 | 184 |
| Vecinos-Comerciantes | 13 | 27 | 28 | 30 |
| Deportivas | 22 | 48 | 82 | 122 |
| Juveniles | 32 | 46 | 67 | 69 |
| Medio Ambientales | 3 | 4 | 7 | 10 |
| Mujeres | 37 | 58 | 67 | 66 |
| Otras | 16 | 22 | 138 | 217 |
| TOTAL | 745 | 1118 | 1417 | 1631 |

Fuente: Elaboración propia, Servicio Fomento al Asociacionismo- Ayuntamiento de Madrid.

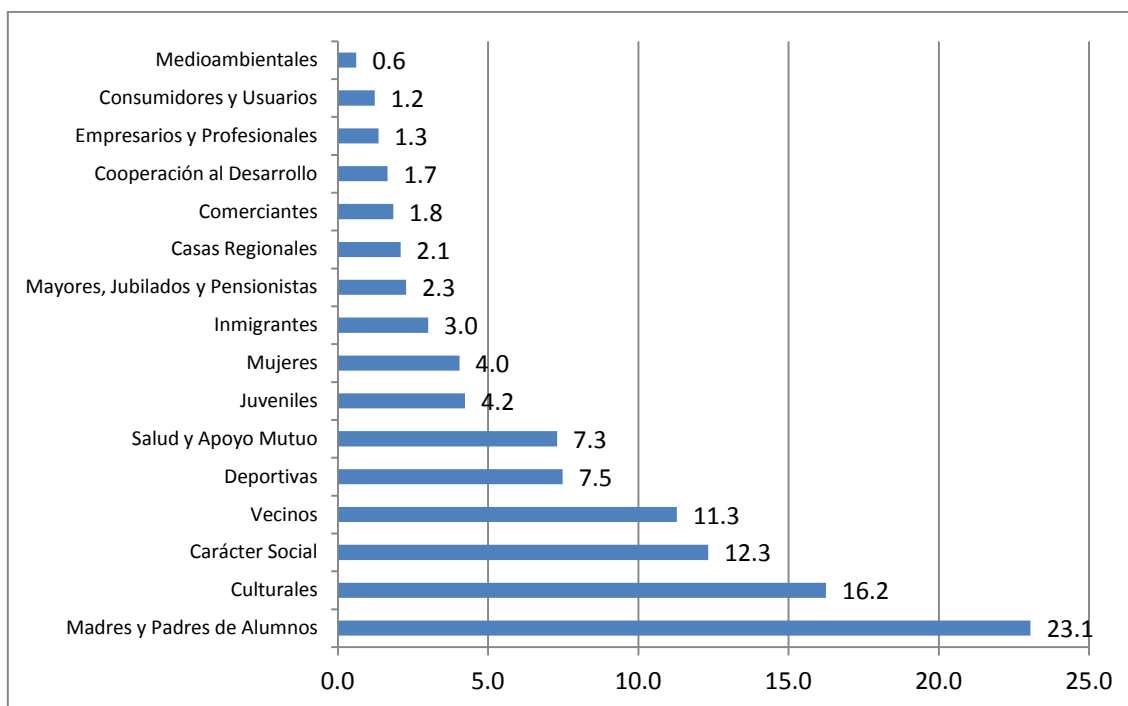
Al describir la tipología asociativa de la ciudad de Madrid se aprecia el gran peso que tienen las asociaciones que producen bienes públicos²¹⁰, como lo muestra el siguiente gráfico. Más del 50% del tejido corresponde a asociaciones cuyo propósito es prestar algún tipo de servicio a la comunidad. Las organizaciones educativas, Madres y Padres de Alumnos (27,1%), son las que cuentan con un mayor número y probablemente con una distribución más igualitaria en todo el territorio. Las culturales (17,6%) y de vecinos (12,7%) también tienen un número importante, mientras que las casas regionales (2,7%) y las asociaciones relacionadas con temas de mujer y género (4,1%), son las menos numerosas de la ciudad. Al igual que otras regiones de España, en Madrid las asociaciones más abundantes son de lejos las educativas, las de vecinos, las culturales, las de carácter social y las deportivas.

Comparando estos datos con los descritos en el estudio de Alba, Navarro y García (2005), coinciden en que las asociaciones con mayor presencia en la capital, teniendo casi el mismo peso proporcional, son las organizaciones educativas, de vecinos y culturales. Por su parte, aquellas con un menor número varían, es el caso de las medioambientales, de consumidores y de empresarios, que no aparecen diferenciadas en el documento de Alba, Navarro y García. Las dos últimas si bien no cuentan con un alto número en comparación con otras entidades asociativas de la ciudad, tienen un elevado número de socios, comparadas por ejemplo con las juveniles, culturales y deportivas, como se aprecia en el siguiente gráfico.

Las asociaciones de consumidores y usuarios son las que en promedio tienen un mayor número de socios, para 20 que hay en toda la ciudad acogen a 271.990 afiliados, lo que da un promedio de 13599 por asociación, por ello se ha obviado del gráfico a fin de que los otros promedios fueran más visibles.

²¹⁰ Cabe recordar que Boix y Posner (2000) efectúan una distinción entre las asociaciones que producen bienes públicos y aquellas orientadas a los bienes privados para identificar su impacto en la creación de capital social. Así aquellas que producen bienes públicos, tienen como objetivo realizar actividades que generan un beneficio a la comunidad, en general o en algunos sectores, más allá de los propios miembros, por tanto, los individuos disfrutan de estos bienes con independencia de la participación en la asociación que lo ofrece, se cimientan sobre la cooperación y la confianza. Por su parte, las que promueven bienes privados, generan beneficios exclusivamente para los afiliados que pertenecen a ellas que en su mayoría pagan una membresía periódicamente, parten básicamente de la coordinación y en consecuencia, su impacto en la generación de capital social es menor.

Gráfico 4.10 Tipología asociativa de Madrid 2010



Fuente: Elaboración propia, Servicio Fomento al Asociacionismo- Ayuntamiento de Madrid.

En el estudio de Walliser (2003) unas de las asociaciones con mayor número de miembros eran las de vecinos, cuestión que para este autor en ocasiones se trataba de una membresía simbólica ya que la pertenecía a este tipo de asociaciones es casi una tradición en algunos barrios aun cuando no se asista a reuniones ni se paguen las cuotas. De la misma forma, según este autor, para los vecinos, en ocasiones, estas organizaciones siguen teniendo una carga simbólica de intermediación con los gobiernos locales, acudiendo a ellos para la resolución de temas concretos en los barrios a fin de que las demandas sean presentadas ante las Juntas Municipales.

Con respecto a este punto, en promedio de número de socios, las de vecinos aparecen en el ecuador, superadas por las casas regionales o incluso las de inmigrantes. Esta cuestión parece haber sido confirmada por los resultados derivados del trabajo de campo, en donde los miembros de las asociaciones de vecinos comúnmente señalaban la pérdida de socios respecto a otras décadas y la dificultad de encontrar un relevo para los miembros de las juntas directivas. De las 23 asociaciones entrevistadas, en su mayoría contaban con una junta directiva compuesta por no más de seis miembros activos que en general se encargaban de coordinar y desarrollar las actividades de la organización, el resto de socios aunque pagan la cuota anual, que no superó salvo en un caso más de 15 euros anuales, no se involucraban en las tareas de la misma.

Al revisar la distribución territorial de las asociaciones en Madrid se aprecia una concentración en ciertos distritos. Este aspecto también lo advirtió Walliser (2003) quien al contar con un registro tanto de asociaciones territoriales como extraterritoriales, identificó que los distritos de la almendra central como Centro, Salamanca, Chamberí contaban con una menor densidad asociativa, es decir con un menor número de habitantes por asociación. Esta importancia puede atribuirse a su ubicación geográfica que alojaría asociaciones no sólo de carácter local, sino nacional e internacional.

Los datos del registro del Ayuntamiento difieren de los resultados de Walliser ya que por número, los distritos Centro, Puente de Vallecas, Fuencarral- El Pardo, Carabanchel y Latina son los que cuentan con un mayor número de asociaciones en términos absolutos. En términos relativos, observando la densidad asociativa por distrito, se parecía que los distritos de Centro, Barajas, Usera y Moncloa-Aravaca, son lo que cuentan con menor densidad.

El número de años que llevan funcionando las asociaciones también es un indicador que da muestra de la evolución del tejido asociativo de Madrid. Según los resultados de la investigación de Alba, Navarro y García, como era de esperarse, las entidades vecinales presentan una mayor trayectoria, al respecto el 64,6% afirman haberse fundado desde hace 20 años o más. En general, más del 40% de las asociaciones indicaron haberse creado hace más de 20 años y cerca del 30% tienen entre diez y veinte años lo que revela una red asociativa con cierta madurez.

Por otra parte, el grado de frecuencia relacional con las instituciones municipales es un indicador de primer orden que permite examinar los vínculos entre las asociaciones y el gobierno municipal, ofreciendo un retrato del nivel de diálogo entre estas dos instancias. Los datos arrojados son elocuentes, del total de asociaciones encuestadas, el 41.1% señalan tener una comunicación poco frecuente o nula con la administración municipal, mientras que sólo 5,3% afirman tener comunicación diaria. Esta información podría explicar la divergencia del censo de Alba, Navarro y García y el directorio de asociaciones del Ayuntamiento, en el cual se encuentran inscritas precisamente las organizaciones que tienen una relación más cercana con la administración local.

Tabla 4.8. Asociaciones inscritas en el registro de entidades ciudadanas de Madrid por tipo

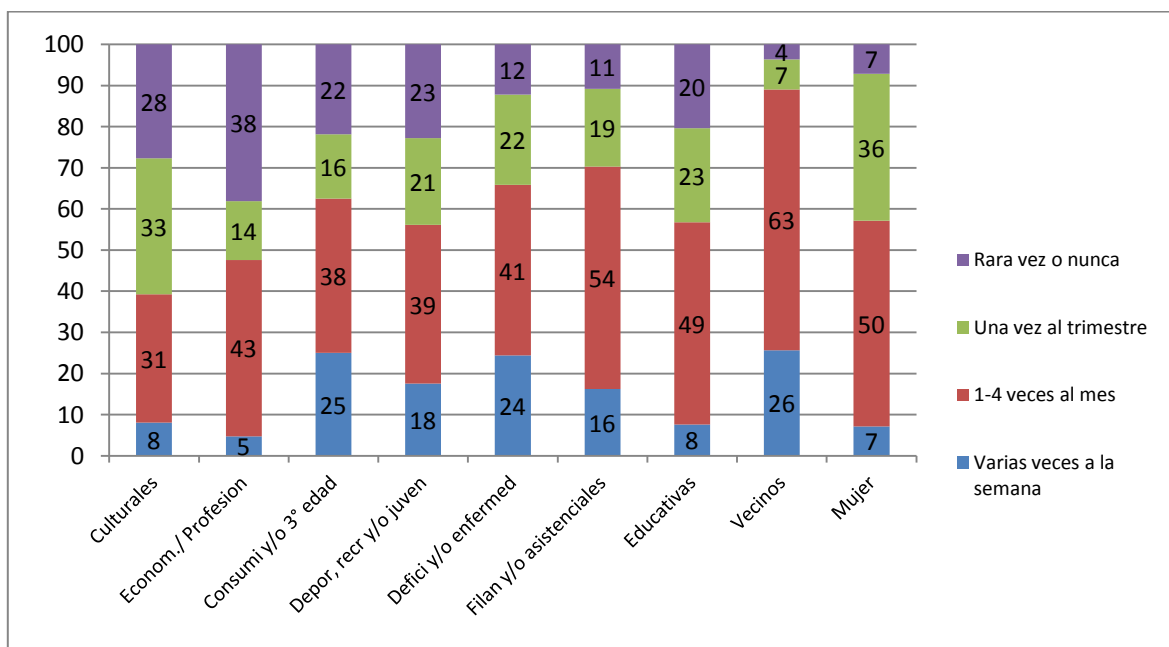
| Districtos | % | Total | Carácter Social | Casas Regionales | Comerciantes | Consumidores | Culturales | Deportivas | Empresarios y Profesionales | Inmigrantes | Juveniles | AMPAS | Mayores, Jubilados y Pensionistas | Medioambientales | Mujeres | Salud y Apoyo Mutuo | Vecinos | Cooperación al desarrollo |
|---------------------|-----|-------|-----------------|------------------|--------------|--------------|------------|------------|-----------------------------|-------------|-----------|-------|-----------------------------------|------------------|---------|---------------------|---------|---------------------------|
| Centro | 9.9 | 167 | 32 | 18 | 11 | 2 | 44 | 2 | 3 | 7 | 0 | 13 | 6 | 1 | 12 | 5 | 9 | 2 |
| Puente de Vallecas | 7.0 | 119 | 21 | 1 | 1 | 0 | 18 | 9 | 1 | 3 | 8 | 24 | 0 | 1 | 7 | 7 | 15 | 3 |
| Fuencarral-El Pardo | 6.9 | 117 | 15 | 1 | 1 | 1 | 13 | 14 | 0 | 2 | 3 | 35 | 1 | 0 | 4 | 8 | 17 | 2 |
| Carabanchel | 6.8 | 115 | 26 | 1 | 3 | 0 | 18 | 4 | 1 | 3 | 5 | 24 | 4 | 0 | 7 | 6 | 13 | 0 |
| Latina | 6.6 | 112 | 6 | 4 | 1 | 1 | 18 | 8 | 0 | 6 | 4 | 36 | 1 | 0 | 5 | 3 | 19 | 0 |
| Ciudad Lineal | 6.0 | 102 | 8 | 0 | 2 | 1 | 19 | 11 | 0 | 0 | 6 | 25 | 7 | 1 | 2 | 11 | 9 | 0 |
| Usera | 5.8 | 99 | 9 | 0 | 2 | 2 | 15 | 6 | 0 | 5 | 8 | 29 | 2 | 0 | 4 | 4 | 11 | 2 |
| Tetuán | 5.3 | 90 | 14 | 0 | 0 | 0 | 13 | 7 | 2 | 6 | 5 | 13 | 6 | 0 | 5 | 8 | 10 | 1 |
| Villaverde | 5.2 | 88 | 6 | 1 | 1 | 0 | 12 | 7 | 0 | 1 | 3 | 29 | 0 | 3 | 4 | 5 | 15 | 1 |
| Chamberí | 4.4 | 75 | 10 | 1 | 2 | 3 | 8 | 3 | 1 | 3 | 3 | 18 | 1 | 0 | 9 | 5 | 5 | 3 |
| Hortaleza | 4.3 | 73 | 7 | 0 | 0 | 1 | 11 | 9 | 1 | 1 | 5 | 19 | 1 | 0 | 3 | 3 | 12 | 0 |
| Moncloa-Aravaca | 4.2 | 71 | 5 | 1 | 0 | 2 | 11 | 5 | 0 | 1 | 7 | 19 | 1 | 3 | 2 | 2 | 11 | 1 |
| San Blas | 4.2 | 71 | 8 | 1 | 2 | 0 | 9 | 5 | 0 | 4 | 3 | 14 | 4 | 0 | 1 | 6 | 13 | 1 |
| Retiro | 3.4 | 58 | 5 | 1 | 2 | 1 | 10 | 2 | 1 | 1 | 3 | 11 | 6 | 1 | 3 | 5 | 6 | 0 |
| Moratalaz | 3.4 | 57 | 4 | 0 | 2 | 0 | 13 | 8 | 0 | 0 | 4 | 11 | 1 | 0 | 1 | 8 | 4 | 1 |
| Arganzuela | 3.2 | 55 | 5 | 0 | 0 | 1 | 9 | 5 | 3 | 1 | 2 | 15 | 0 | 0 | 1 | 5 | 6 | 2 |
| Villa de Vallecas | 3.2 | 54 | 5 | 0 | 0 | 0 | 12 | 8 | 0 | 2 | 5 | 13 | 0 | 0 | 4 | 0 | 4 | 1 |
| Chamartín | 3.1 | 52 | 10 | 2 | 2 | 2 | 6 | 1 | 1 | 4 | 2 | 8 | 1 | 0 | 2 | 2 | 9 | 0 |
| Salamanca | 3.0 | 51 | 7 | 1 | 1 | 4 | 3 | 0 | 2 | 1 | 2 | 9 | 3 | 1 | 3 | 10 | 1 | 3 |
| Barajas | 2.1 | 36 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 6 | 1 | 0 | 2 | 8 | 0 | 0 | 2 | 4 | 7 | 0 |
| Vicálvaro | 1.9 | 32 | 2 | 0 | 0 | 0 | 5 | 2 | 0 | 0 | 0 | 14 | 1 | 0 | 0 | 4 | 4 | 0 |

Fuente: Elaboración propia, Servicio Fomento al Asociacionismo- Ayuntamiento de Madrid.

Si se observan estos datos a la luz de las diferentes tipologías asociativas se encontrarán datos muy interesantes. El siguiente gráfico ilustra las diferencias de contacto con la administración en función del tipo de asociación de que se trate. Así, como era de esperarse, las asociaciones de vecinos son las que presentan una relación más asidua con el gobierno local, teniendo en un 63% contactos de 1 a 4 veces por mes, lo que quiere decir, que casi semanalmente se tiene algún tipo de diálogo con la administración. En caso de sumar el contacto 2-4 veces por semana y 1-4 veces al mes se aprecia que las asociaciones filantrópicas y/o asistenciales (70,3%), las de enfermedades y/o deficiencias (65,9%), y de consumidores y/o tercera edad (62,5%) también destacan por su contacto dinámico con la administración. Por el contrario, aquellas que presentan cierto distanciamiento de las instituciones municipales son las culturales y las económicas y/o profesionales, con una respuesta de rara vez o nunca 27,7 y 38,1% respectivamente. Una de las que merecen mayor atención es la relación entre las AMPAS y el ente público no tienen un contacto tan asiduo como se podría pensar a priori, de hecho, el 20,3% señalan tener contacto rara vez o nunca.

En general se puede afirmar que el grado de relación con la administración está determinado por la naturaleza de la asociación y evidentemente aquellas con carácter asistencial o productoras de bienes públicos necesariamente deberán tener un contacto más estrecho con el gobierno local, mientras las asociaciones, si se quiere, productoras de bienes privados y de perfil más intensivo, precisan mucho más de la colaboración entre sus miembros que de la cooperación con la administración.

Gráfico 4.11. Frecuencia relacional por tipo de asociación



Fuente: Elaboración propia con base en Alba, Navarro y García (2005)

En cuanto a la relación de las asociaciones con órganos municipales, en la gráfica 5 se aprecia que las Juntas Municipales y el Área de Empleo y seguridad ciudadana son los que centran el diálogo con estas entidades. Así el 25% de las asociaciones señalan tener contacto con las juntas y el 19% con el Área de empleo. Las Áreas de Gobierno de Medio Ambiente, Hacienda y Urbanismo son las que reflejan una menor relación con las asociaciones, lo que sin duda está relacionado a que son instancias de carácter técnico, más herméticas a la intervención de la ciudadanía. Otra de las preguntas del cuestionario se refiere a la predisposición de las asociaciones a relacionarse por iniciativa propia con las instituciones municipales. En este aspecto no hay grandes cambios, las asociaciones de vecinos, en plena concordancia con su frecuencia relacional, son las que presentan mayor iniciativa ya que el 91,2% señala haber iniciado por propia voluntad un contacto con el gobierno local. Como era de esperarse las siguientes en la lista son las entidades filantrópicas y/o asistenciales, con un 75% y las culturales con un 64,2 %. Lo que reafirma el planteamiento de que el campo de acción de las asociaciones (bienes públicos) condicionará su relación con el ente municipal. En esta misma dirección se les preguntaba a las asociaciones si habían tenido algún contacto con la Junta Municipal de distrito, a lo cual el 73% respondió de manera afirmativa, lo que revela que el distrito es el ámbito de interacción básico entre el gobierno local y las asociaciones.

El número de proyectos aprobados por el Ayuntamiento para ser financiados también ha mostrado un aumento casi exponencial. Como puede apreciarse en la gráfica 6, en el año 2003 apenas 17 proyectos fueron subvencionados por el gobierno municipal mientras en el año 2005 esa cifra ascendió a 235, lo que equivale a un 1,282%. Estas cifras revelan el manifiesto interés del Ayuntamiento por impulsar la dinámica asociativa en la ciudad y de posicionar a estas entidades como co-productoras de servicios públicos.

En términos generales, el tejido asociativo de Madrid es poco heterogéneo, centrándose en asociaciones orientadas a producir bienes públicos, especialmente las de carácter social. Las AMPAS y las de vecinos continúan teniendo una presencia importante en la ciudad, aunque según los registros del Ayuntamiento, su número se ha ido incrementando moderadamente. Las de carácter social y las medioambientales han crecido de forma importante entre el 2003 y el 2008. Las deportivas, culturales y juveniles han tenido un crecimiento importante, que iría consolidando redes asociativas orientadas a producir bienes privados. Probablemente los exiguos lazos identitarios en una ciudad como Madrid que integra a personas originarias de distintas regiones y países y, la consecuente ausencia de vínculos culturales como los presentes en ciudades como Barcelona, explican la dificultad en crear espacios de socialización individual que superen el ámbito barrial, y permitan la constitución de un tejido denso y más plural.

Por otro lado, en los últimos años se ha presenciado un fuerte crecimiento del número de asociaciones inscritas en el Registro de Entidades Ciudadanas, lo que no significa necesariamente que se ha incrementado en términos absolutos el número de asociaciones de la ciudad, ya que como se pudo apreciar en el documento de investigación de Alba, Navarro y García, efectuado en el año 2005, los censos del Ayuntamiento aún están lejos de reflejar efectivamente la realidad asociativa de Madrid. Puede ser que la política de subvenciones haya otorgado estímulos a las entidades ciudadanas para registrarse, cuestión que antes no representaba probablemente ningún beneficio y que hasta ahora sólo les haya interesado tener una presencia formal.

4.4.4.1. Tejido asociativo en Puente de Vallecas, Villaverde y Usera

Para este apartado se tomará igualmente la información del registro de asociaciones del Ayuntamiento que se complementará con los datos obtenidos en el trabajo de campo. Para el caso de Usera y Villaverde se utilizará el informe de Alcázar *et al.* que si bien no está actualizado ofrece una radiografía interesante del tejido asociativo de los barrios de estos distritos (1993).

Tabla 4.9. Tipología asociativa en Puente de Vallecas, Villaverde y Usera

| Distritos | Puente de Vallecas | Usera | Villaverde |
|--|---------------------------|--------------|-------------------|
| Carácter Social | 21 | 9 | 6 |
| Casas Regionales | 1 | 0 | 1 |
| Comerciantes | 1 | 2 | 1 |
| Consumidores | 0 | 2 | 0 |
| Culturales | 18 | 15 | 12 |
| Deportivas | 9 | 6 | 7 |
| Empresarios y Profesionales | 1 | 0 | 0 |
| Inmigrantes | 3 | 5 | 1 |
| Juveniles | 8 | 8 | 3 |
| AMPAS | 24 | 29 | 29 |
| Mayores, Jubilados y Pensionistas | 0 | 2 | 0 |
| Medioambientales | 1 | 0 | 3 |
| Mujeres | 7 | 4 | 4 |
| Salud y Apoyo Mutuo | 7 | 4 | 5 |
| Vecinos | 15 | 11 | 15 |
| Cooperación al desarrollo | 3 | 2 | 1 |

| | | | |
|--------------|-----|----|----|
| Total | 119 | 99 | 88 |
|--------------|-----|----|----|

Fuente: Elaboración propia, Servicio Fomento al Asociacionismo- Ayuntamiento de Madrid.

A nivel comparativo las asociaciones de carácter social en el distrito de Puente de Vallecas, tienen un peso mucho mayor respecto al total de asociaciones del distrito, 17%, que en el caso de Usera y Villaverde, 9% y 7%, respectivamente. Las culturales muestran una presencia similar en los tres distritos, entre el 14% y el 15%, al igual que las deportivas entre el 6% y el 8%. Las de inmigrantes tienen mayor número en Usera, vinculado con el porcentaje importante de población extranjera que reside en el distrito, según datos del 2011 el 24% de la población era de origen extranjero. Por su parte las de vecinos tienen una presencia similar, aunque su actividad entre un distrito y otro exhibe importantes diferencias.

El estudio de Alcázar *et al* (1993) también ofrece una aproximación de la tipología asociativa al interior de los barrios de Villaverde y Usera. Según los hallazgos de estos autores, a finales de la década del noventa, en los dos distritos era preeminente la presencia de las asociaciones de vecinos que representaban el 40% del total de las asociaciones, 48% en Villaverde y 37% en Usera. En Villaverde el asociacionismo juvenil y de mujeres están muy por detrás de las vecinales, 16% y 9% respectivamente. En referencia a los barrios, San Andrés en Villaverde presenta una mayor heterogeneidad asociativa, en el que concurren todo tipo de asociaciones²¹¹ y es el único del distrito en el que no predominan las de vecinos. En los demás barrios hay una menor heterogeneidad y mayor preponderancia de las vecinales.

Respecto al distrito de Usera, Orcasitas presenta una alta diversidad asociativa, en donde destaca las asociaciones deportivas (31%) y juveniles (23%), mientras que las vecinales, 15%, cuentan con menor presencia, también comparativamente al resto de barrios de los dos distritos. En San Fermín, las asociaciones vecinales tienen una representación importante (33%) al igual que las juveniles (33%). En Orcasur y Moscardó, si bien las vecinales siguen siendo relevantes, 50% en los dos, las juveniles, recreativas y comunitarias también destacan. Por último, en los barrios de Almendrales y Pradolongo claramente predominan las vecinales, 60% y 67% respectivamente.

Esto coincide con los hallazgos de Walliser al realizar el análisis comparativo de la participación entre Madrid y Barcelona. Uno de los rasgos característicos que encontró es la fuerte tendencia de las asociaciones madrileñas a producir bienes públicos, para este

²¹¹ Los autores dividieron las asociaciones en: vecinales, recreativas, de jóvenes, deportivas, alternativas, humanitarias, religiosas y de mujeres. No queda claro en el estudio en cuál de estos tipos incluyen a las AMPAS, dato que es fundamental teniendo en cuenta que según el registro del Ayuntamiento son éstas las que mayor presencia tienen en los tres distritos. Según los resultados de Alcázar *et al*, las vecinales son las que tienen preeminencia en los dos distritos estudiados.

autor, ello se explica por la debilidad de vínculos identitarios cohesionadores. En Barcelona encontró un mayor número de asociaciones que promovían bienes privados que para Walliser demuestran un alto grado de interacción de redes sociales locales, que gravitan sobre grupos pequeños con fuertes vínculos culturales y de coordinación (2003:240). Por otro lado el autor señala que esta característica de tejido asociativo madrileño puede estar vinculada con la naturaleza reivindicativa que ha signado el asociacionismo en la ciudad, en particular en los distritos de la corona sureste, en donde los ciudadanos han utilizado a estas entidades como plataformas para canalizar sus intereses y posicionar sus demandas en la agenda pública.

Considerando el análisis de Méndez y Mota (2006)²¹² en el que entre otros distritos se estudió Puente de Vallecas, las autoras señalan que el tejido asociativo del distrito parece ser relativamente joven, teniendo en general 13 años de media, sólo el 12% fue creado antes de 1975, coincidiendo probablemente con las asociaciones de vecinos que fueron pioneras de la auto-organización social en esta zona, el 51% fueron creadas entre 1990 y 2002. Respecto a la coordinación asociativa, el 56% de las organizaciones del distrito señala pertenecer a otra mayor, federación o confederación. Por otra parte, la mayor parte, cerca del 40% de las entidades asociativas señalan tener como ámbito de actuación territorial una parte de la ciudad, probablemente el distrito, y más del 70% de ellas dependen del trabajo de personal voluntario. Si bien, el 48% recibe financiación pública, el grado de dependencia de estos recursos suele ser reducido.

Siguiendo los hallazgos de Alcázar *et al.* (1993), el estudio demuestra que en los distritos de Villaverde y Usera, es el último el que presenta una mayor dinámica asociativa, concentrando el 57% de las asociaciones de los dos distritos. A nivel de barrios, sin embargo, el comportamiento es desigual. El barrio de San Andrés, en Villaverde, contribuye con el 56% del total de las asociaciones de este distrito, a fin de corregir esta variable absoluta y tener en cuenta la dimensión demográfica, los autores efectúan un índice asociativo que vincula el número de asociaciones con la población. Así, San Andrés mantiene un índice mayor al promedio del distrito, 0.45 frente a 0.26 de Villaverde, los demás barrios como Los Rosales (0.20) o San Cristóbal (0.19), están muy por detrás, por no contar los otros dos barrios cuyo promedio es de 0.14.

²¹² Enmarcado en una investigación más amplia desarrollada a nivel europeo (Citizens, Involvement and Democracy) efectuado en 12 países a fin de conocer de forma comparada, la realidad del asociacionismo y la implicación ciudadana en los diferentes países de Europa. En el marco de lo anterior y en el caso de España se llevó a cabo un proyecto similar denominado “Ciudadanos, Implicación y Democracia en España” que continuó con el esquema comparativo, pero esta vez en las regiones de Cataluña, Madrid, País Vasco y resto de España con un total de 4.252 entrevistas. Para el caso de Madrid se estudiaron los distritos de Puente de Vallecas y Chamberí.

La actividad asociativa en el distrito de Usera, sin embargo, es más dinámica y heterogénea. El barrio de Orcasitas, aporta el 30% del total de asociaciones del distrito, seguido por San Fermín, Zofío y Moscardó con 14%, en último lugar está Pradolongo con 6%. El índice asociativo del distrito de Usera es de 0.36, superior el 0.10 al de Villaverde. A nivel de barrios la diferencia entre los dos distritos también es importante, Orcasitas tiene un índice asociativo de 0.60, mucho mayor al barrio San Andrés de Villaverde, sin embargo su diferencia con los barrios que le siguen barrios no es tan importante, San Fermín tiene un índice de 0.42 y el Zofío de 0.46. A pesar de ello, tal como lo señalan los autores (1998: 141-142), en Usera es posible advertir dos grupos diferenciados de barrios: uno con altos índices asociativos, Orcasitas, Orcasur, San Fermín y Zofío, en promedio 0.46, que tienen en común el haber promovido y sido favorecidos por el Plan de remodelación de barrios de la década del ochenta, y aquellos de bajo promedio, 0.22 que corresponde a la parte más tradicional de Usera.

Si se contrastan los datos anteriores con los correspondientes a la tipología asociativa del mismo estudio presentados anteriormente se encuentra una cierta correlación entre índice asociativo y predominio de las asociaciones de vecinos, es decir, en cuanto mayor sea el índice asociativo menor será el predominio de las asociaciones de vecinos en la ecología asociativa del barrio. Los barrios con mayor índice como Orcasitas, San Andrés y San Fermín son aquellos en los cuales el tejido asociativo vecinal tiene una menor presencia, y por el contrario, aquellos con un menor índice como Butarque, Los Ángeles, Pradolongo las asociaciones de vecinos evidencian un claro predominio en el tejido asociativo en general, con 100%, 80% y 66% respectivamente.

Lo anterior puede llevar a la hipótesis que una mayor presencia de asociaciones de vecinos en el conjunto de la ecología asociativa de los barrios podría estar aparejado de una baja diversidad asociativa y un bajo índice de pertenencia a asociaciones que por ende, denota una reducida actividad asociativa en el barrio. Es preciso recordar que estas asociaciones surgieron al calor de las necesidades de los barrios y se han convertido en organizaciones tradicionales de los mismos, sin embargo su número de socios ha bajado de forma considerable y sus actividades en muchos casos son reducidas.

Si bien no se puede hablar de correlación en el sentido estricto dado que con los datos disponibles no es posible hacerlo²¹³, es preciso detenerse en el vínculo entre asociaciones de vecinos y la ecología asociativa de los barrios. Las asociaciones de vecinos,

²¹³ La hipótesis se infiere a partir de los datos del estudio de Alcázar *et al.* (1998). La información relativa al número de asociaciones del registro del Ayuntamiento no permite hacer este ejercicio de correlación, al no reflejar fielmente la realidad asociativa de la ciudad. En las entrevistas quedó en evidencia que no todas las asociaciones están dadas de alta, en particular lo están aquellas interesadas en acceder a subvenciones.

en particular en aquellos barrios que padecieron problemas de acceso a la vivienda y servicios urbanos, se constituyeron en un espacio importante de articulación, cohesión y coordinación para la acción colectiva en un momento en que las necesidades apremiantes así lo exigían. No obstante, una vez las demandas fueron cubiertas, especialmente la vivienda con el Plan de remodelación, se disminuyó su capacidad de convocatoria y movilización, hecho que se hizo evidente a lo largo de la década del ochenta. En algunos barrios, además de las asociaciones de vecinos fueron surgiendo nuevas organizaciones sociales orientadas hacia temas diversos, dicha cuestión ha sido más patente en barrios en los cuales las asociaciones de vecinos ya estaban consolidadas y jugaron un papel central de movilización, justo aquellos que inicialmente tuvieron que enfrentar mayores problemas urbanos y de vivienda. Es el caso de Orcasitas que aunque sigue contando con una asociación de vecinos dinámica, con un alto número de socios, existen igualmente asociaciones de jóvenes, culturales, deportivas que diversifican la ecología asociativa del barrio.

Por otra parte, es posible identificar barrios en los cuales las asociaciones de vecinos siguen siendo el principal referente asociativo sin que se haya tenido lugar una diversificación notable de la tipología asociativa. Esta situación se da especialmente en barrios con población envejecida, algunos de los cuales no fueron objeto de remodelación en los ochenta.

Cabe destacar que según los hallazgos del trabajo de campo en los tres distritos, las asociaciones de vecinos siguen siendo, casi sin excepción, el canal a través del cual muchos vecinos manifiestan sus demandas hacia la administración, siendo un referente de participación en los barrios, participación en términos de relación del ciudadano con lo público.

Considerando las relaciones de las asociaciones con la administración, Alcázar *et al.* (1998) sugieren que gran parte de las organizaciones encuestadas señalan participar en los Consejos de Distrito de la JMD, 73%. Las asociaciones de vecinos son quienes manifiestan asistir con mayor frecuencia a estos espacios, un 94%, mientras que las deportivas y las juveniles son quienes presentan menor tendencia a hacerlo, 62% y 45% respectivamente, lo que puede sugerir que estas organizaciones utilizan canales informales para presentar sus demandas a la administración o tienen poca o nula relación con ésta. Según los hallazgos encontrados por los autores, en tal período, década del noventa, si bien las asociaciones señalan tener contacto frecuente con el Ayuntamiento, la valoración que tienen de éste es negativa, y dentro de las razones que aducían estaba la marginación de la que son objeto las asociaciones en relación con la Administración, así la solución de los problemas pasa por una lógica de enfrentamiento y presión, más no de

colaboración, “no están por el movimiento ciudadano, quieren cargarse las asociaciones” fue una de las afirmaciones citadas por los autores (1998: 155). Este punto se verá con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

En entrevistas con asociaciones de los distritos estudiados, de vecinos, culturales, de jóvenes, educativas, para identificar la configuración de su tejido asociativo se observan como común denominador tres cuestiones. En primer lugar la dificultad de construir redes al interior del universo asociativo del distrito, con lo cual si bien se observan numerosas iniciativas éstas parecen estar atomizadas y hay pocos espacios de encuentro constantes entre las diferentes asociaciones que conforman la ecología asociativa distrital. Las asociaciones de vecinos no son percibidas como espacios en que convergen demandas e intereses de diverso tipo que atañen a todo el territorio del distrito, como inicialmente fue el propósito en los años setenta, ahora son vistas como organizaciones que tienen sus propios intereses, en donde es claro que la ruptura generacional las aleja de otros movimientos y asociaciones del distrito. En segundo lugar, el punto de articulación de asociaciones en los distritos suelen ser las denominadas plataformas, que son un punto de encuentro tanto de asociaciones, como de personas a título individual, profesionales, tejido social informal, interesadas en debatir y movilizarse sobre un tema en concreto. Algunas han nacido de la propia iniciativa de organizaciones o el tejido social del distrito, mientras que otras han sido creadas por las administraciones, local o autonómica. Por último, se observa la existencia de un tejido social no necesariamente formal, es decir no constituido a través de asociaciones, que canaliza diferentes iniciativas y agrupa a colectivas especialmente de jóvenes y culturales, que tiene cierta suspicacia para entroncar con asociaciones más tradicionales en los barrios, especialmente las de vecinos. Estos tres elementos determinan los patrones de movilización, organización social y participación al interior de los distritos.

Por otra parte, en el trabajo de campo también pudo advertirse la persistencia del rol articulador de asociaciones de vecinos en ciertos barrios que siguen desempeñando un papel central tanto como punto nodal como espacio de iniciativas del tejido social existente en sus territorios. Así, asociaciones como la de Pozo del Tío Raimundo y la de Meseta de Orcasitas, particularmente activas y reivindicativas en los años setenta y creadas a partir de poblados chabolistas, continúan teniendo una actividad importante en sus respectivos barrios y distritos. La solidaridad que ya estaba presente antes de la creación de las asociaciones así como el sentido identitario con el territorio, que se afianzó durante el proceso de lucha para evitar la expropiación y la remodelación de barrios, parece haber continuado y con ello, la base de las redes asociativas.

La relación de asociaciones de vecinos con otro tipo de organizaciones parece ser más producto de iniciativas concretas de algunas juntas directivas de ciertos barrios, conscientes de la necesidad del relevo generacional y de integrar nuevas perspectivas y colectivos, que de una apuesta más generalizada producto de una reflexión interna acerca de la brecha de estas organizaciones con el resto del tejido social de los barrios o distritos. Asimismo, la presencia y capacidad de movilización de estas organizaciones en los tres distritos se detecta en entidades concretas que mantienen una actividad dinámica pero no se extrapola al conjunto de asociaciones de vecinos, que parecen depender del número reducido de miembros que conforma la junta directiva sin lograr una mayor implicación de otros vecinos.

No obstante entre los tres distritos se aprecia una diferencia y es la cuestión identitaria siendo ésta mucho más marcada en el caso de Puente de Vallecas. Si bien los tres distritos tienen en común haber sido municipios antes de haber sido anexionados a la ciudad, por tanto con propios referentes históricos y tradiciones, así como haber recibido a un número alto de habitantes en un corto período de tiempo, llegados de zonas agrícolas del resto del país, lo cierto es que en el caso de Puente de Vallecas puede apreciarse un elemento identitario más fuerte que se ha advertido a lo largo del trabajo de campo²¹⁴. Ello puede explicar en parte que las asociaciones recreativas o de ocio tengan una presencia importante en el distrito, poniendo de relieve los vínculos identitarios y culturales de coordinación existentes en este territorio, que Walliser encontró en mayor medida en el caso de Barcelona.

Este factor identitario no se observa en igual medida en los otros dos distritos, probablemente se identifique en algunos barrios en particular como el caso de Meseta de Orcasitas del cual ya se ha descrito el similar proceso de movilización desde que era un poblado chabolista.

Conclusiones

Siguiendo con las teorías de modernización, este proceso es sustancial para explicar cómo se pasa de las redes primarias de adscripción como la familia, el clan, la tribu, en sociedades tradicionales, a redes más amplias de socialización que integran al individuo a distintas esferas, social, económica, política, tales como partidos políticos, sindicatos o asociaciones, propios de las sociedades modernas. Así, las características de procesos

²¹⁴ Para Lorenzi tres son los elementos que convergen en la conformación de la identidad e imaginario de Vallecas, tanto Puente como Villa, siendo éstos: su origen medieval, los logros del movimiento de vecinos de estos distritos y la “mala fama” de esta zona, derivada de su papel central en la llamada zona roja de la guerra civil así como los altos niveles de delincuencia vinculados al consumo y tráfico de drogas (2008:88).

como la industrialización y la urbanización en cada ciudad, podrán dar claves de la posterior construcción del tejido asociativo.

Si bien los dos países al inicio del proceso de industrialización no se caracterizaban por tener una sociedad civil activa y organizada con un nivel importante de asociacionismo, durante el mismo se fue presentando una dinámica asociativa más importante en España que la observada en Colombia, aún cuando en los dos países se estaba en regímenes de corte autoritario. Según observaciones de Linz (1971) a inicios de los años sesenta, aquellas provincias españolas con mayor nivel de industrialización mostraban un índice de asociacionismo claramente más alto que las provincias rurales. De esta manera la diferencia del grado de industrialización de cada país, particularmente de cada ciudad ha podido incidir en que Madrid muestre un tejido asociativo más denso y diverso. A su vez la industrialización en España también supuso el surgimiento de una incipiente movilización social, movimientos obreros, grupos de izquierda clandestinos, estudiantiles, de vecinos, aún en el marco del franquismo.

La debilidad del proceso de industrialización colombiano pudo haber limitado la emergencia de un tejido asociativo más fuerte. En efecto, en el caso de Bogotá como se ha demostrado, la exigua industrialización no logró absorber la mano de obra recién llegada de zonas rurales azoladas por la violencia, ésta no encontró formas de inserción en la economía formal, por tanto tuvo que crear paralelamente una economía informal de supervivencia o enrolarse en el sector de servicios que en su mayoría ofrecía puestos de trabajo con inserción precaria e inestabilidad laboral.

En el caso de Madrid, la población que empezó a movilizarse en los barrios periféricos, no era marginal sino gente integrada en la economía formal “e insertos en un proceso de modernización cultural y lenta movilidad social ascendente” (Borja, 2008:384), que disfrutaba de ciertos derechos en la esfera productiva, en el caso de Bogotá ello no fue extensivo.

La ausencia de una industrialización fuerte se tradujo en la dificultad de encontrar un nivel de vida que permitiera un margen de recursos –tiempo, de dinero, cognitivos- necesarios para involucrarse en asociaciones. Por otra parte, la precariedad de integración económica también tuvo como correlato una frágil integración social, ante la laxitud de la vida asociativa, y la integración política con una ciudadanía débil, con poca capacidad de movilización y reivindicación de derechos. Como lo señalaba Torres (2007), en el caso de Bogotá ante la inexistencia de un sector industrial fuerte en el que parte de las demandas del sector popular se canalizara a través del movimiento obrero, las reivindicaciones se concentraron en el aspecto de la vivienda.

La cuestión de la urbanización en cada ciudad ha sido central para comprender el surgimiento y perfil del tejido asociativo vecinal en cada una, que es uno de los actores centrales en los procesos de participación. Las dos ciudades experimentaron entre las décadas del cincuenta y sesenta un acelerado proceso de urbanización que conllevó a una notable crisis urbana ante la inexistencia de una respuesta eficaz del gobierno local. Tanto en Madrid como en Bogotá se fueron formando bolsas de población de bajos recursos económicos en la periferia, se trataba en su mayoría de migrantes procedentes de zonas rurales que había llegado a la ciudad en busca de trabajo de cara a mejorar sus condiciones de vida. Las urbanizaciones piratas en Bogotá y las zonas de chabolas en Madrid, tienen en común la pasividad y cierta tolerancia de las administraciones hacia el crecimiento de este tipo de poblados irregulares, que daban respuesta a una demanda de vivienda que el mercado no estaba interesado en suplir, dado que se trataba de demanda no solvente, y que el gobierno tampoco estaba por la labor de resolver.

Tanto en las urbanizaciones piratas como en los poblados chabolistas, muchos de sus habitantes habían comprado los terrenos a grandes propietarios, siendo zonas rústicas, para posteriormente autoconstruir sus viviendas. Ante la ilegalidad de la situación los gobiernos rara vez emprendieron acciones en contra de los grandes propietarios, la acción de la administración se orientó en ambos casos hacia la expropiación y la negativa de efectuar obras de infraestructura y equipamientos urbanos.

Frente a este hecho la respuesta de la comunidad en cada ciudad fue diferente. En el caso de Bogotá, la legalización de terrenos y la obtención de servicios públicos y equipamientos pasaron en su mayoría por las relaciones de los líderes de las juntas de acción comunal, como son conocidas en Colombia las asociaciones de vecinos, con los concejales de la ciudad en el marco de relaciones clientelares y el cambio votos por este tipo de “favores” políticos. Así la obtención de respuesta hacia las necesidades de la comunidad por parte del gobierno, era vista por los ciudadanos como un favor, resultado del intercambio en el que se reproducían relaciones asimétricas, propias del clientelismo. Cabe recordar que la iniciativa de la creación de las juntas de acción comunal fue del gobierno lo que favoreció la persistencia de relaciones verticales de dependencia entre el gobierno y la comunidad de los barrios. Tal enraizamiento del clientelismo, en términos de Putnam, pudo haber desalentado la construcción de un tejido asociativo autónomo, plural y horizontal, fomentando por el contrario la atomización social. Como resultado, ante la crisis urbana de Bogotá la movilización social fue escasa si bien en los setentas aumentan los paros cívicos en la ciudad. El clientelismo junto con la represión, utilizando incluso la violencia, han sido instrumentos para aquietar la movilización social en la ciudad.

En el caso de Madrid, la respuesta fue distinta. Las necesidades de las barriadas de chabolas, que luego se extendieron a otros barrios de la ciudad con necesidades apremiantes, fueron generando inquietudes que fue el germen para posteriormente constituir las asociaciones de vecinos. Las propias características del régimen persuadía a los individuos de acudir a la acción colectiva, así que pasar del descontento a la movilización no fue inmediato, ésta última se generó en las zonas de la ciudad con mayores necesidades pero a su vez fue resultado de una amenaza de expropiación ante la cual los ciudadanos no tuvieron otra posibilidad que unirse y actuar como grupo, como ya lo apuntara Hirschman (1986).

Sin embargo en este último punto interviene otra de las variables centrales para comprender el perfil del movimiento vecinal en cada ciudad, y es la labor de las organizaciones de izquierda. El contexto político en Colombia y la existencia de grupos guerrilleros pertenecientes a la izquierda radical así como la debilidad de agrupaciones políticas de izquierda, desalentó su cercanía con los incipientes movimientos urbanos. Si bien en algunos barrios periféricos organizaciones de izquierda y cristianas de base apoyaron el surgimiento de asociaciones y proyectos de autogestión social éstas fueron aisladas y no lograron imbricarse en el tejido vecinal de los barrios que estaba mucho más extendido, en barrios de clase baja y media, debido a que las asociaciones vecinales estaban cooptadas por los partidos políticos tradicionales a través de las relaciones clientelares. Lo anterior limitó la creación de redes de solidaridad y trabajo conjunto entre las asociaciones de los barrios, impidiendo una acción coordinada a nivel de ciudad. La debilidad de cuadros obreros que crearan una conciencia de clase y con ello, un discurso reivindicativo articulado pudo haber condicionado igualmente la creación de asociaciones reivindicativas en los barrios.

En el caso de Madrid, el papel de los grupos de izquierda fue clave para comprender el tránsito de reivindicaciones sobre temas concretos en los barrios a una acción coordinada en el que el derecho a la ciudad y la democracia fueron insertándose en el discurso, así como el llamamiento a que fueran tenidas en cuenta las demandas de la ciudadanía sobre cuestiones atinentes a sus barrios o la gestión urbana. Además del discurso se trasladó la experiencia de movilización y coordinación de estructuras organizativas cuestiones que fueron dando mayor organicidad al movimiento vecinal.

Si bien gracias a este enriquecimiento del discurso y a la gran capacidad de movilización que lograron las asociaciones fue posible, entre otros, un plan de remodelación de barrios sin precedentes en España y modelo en Europa, con amplia coordinación entre el gobierno y la ciudadanía, posterior a la instauración de la democracia y las primeras elecciones municipales, la actividad de las asociaciones de

vecinos fue languideciendo. Esto entre otros debido a la gran dependencia de los mismos grupos de izquierda que lo habían consolidado, ORT y PCE, en tanto que las crisis que vivieron estas organizaciones también se reflejó en el movimiento vecinal.

La instauración de la democracia en España y su fortalecimiento en el caso colombiano, con la Constitución de 1991, supusieron ciertos cambios para el tejido asociativo, en particular para las asociaciones de vecinos de las dos ciudades. En ambos casos la democracia local suscitó que líderes barriales o profesionales de base que habían participado en las asociaciones, entraran a formar parte de los gobiernos de la ciudad. En el caso de Bogotá ello fue posible gracias a la instauración de órganos colegiados elegidos mediante voto popular en cada distrito, así, antiguos miembros de las juntas de acción comunal pudieron “capitalizar” las redes clientelares ya construidas en función de la elección de los concejales de la ciudad.

En el caso de Madrid el efecto fue más nocivo al vaciarlo de cuadros militantes importantes para el movimiento vecinal, dado que una parte importante de los líderes asociativos de los barrios y profesionales fueron absorbidos por los partidos de izquierda, en ese momento en el gobierno. Por otro lado, el logro de las principales demandas de las asociaciones, como la vivienda y la democracia fueron restando *issues* articuladores.

De acuerdo a Inglehart y Welzel (2006), el tránsito de sociedades industriales a postindustriales, especialmente visible en el caso de Madrid, ha llevado a que desde la década del noventa hayan surgido con cierta fuerza asociaciones orientadas a otro tipo de *issues*, como las culturales, deportivas, juveniles. Asimismo, hacia finales de los años noventa, la creciente llegada de inmigrantes extranjeros insertó al panorama asociativo de los barrios de la ciudad organizaciones dirigidas a este tipo de colectivos.

En el caso de Bogotá, igualmente desde los años noventa se ha observado el surgimiento de asociaciones de tipo cultural, juvenil, deportivo al tiempo que étnico, de colectivos homosexuales, de mujeres cuyas demandas hacia la administración ya no se basan, como en décadas anteriores, en cuestiones puntuales o de resolver problemáticas urbanas sino que reivindican derechos.

Según las fuentes consultadas, si bien el asociacionismo en Madrid no es muy alto, ha crecido de forma constante en los últimos años, mientras que en el caso de Bogotá se observa una notable disminución. También cabe resaltar que el tejido asociativo de Bogotá tiene una amplia tendencia confesional, contrario al caso de Madrid donde se aprecia un perfil más laico.

Por otra parte, la democracia local también supuso la introducción en las dos ciudades de marcos institucionales en los cuales debería tener lugar la interacción entre

gobierno y ciudadanía, institucionalizando la participación ciudadana, cuestión que se desarrollará en los próximos capítulos explorando cómo las variables del tejido asociativo y del contexto político- institucional, analizadas anteriormente, han influido en el tipo de participación que ha tenido lugar en dichos espacios institucionalizados.

Tanto la transición española a la democracia y la estabilización del régimen político en Colombia luego de un período de convulsa violencia política, se llevó a cabo mediante un acuerdo entre élites, en términos de Karl (1990), este tipo de esquema de “transición” entraña el riesgo de conducir a una democracia corporatista, que se sustentará en parte en la exclusión de la participación política de las bases sociales.

Tanto en el caso de Colombia, claramente contrastable en el período del Frente Nacional, como en el primera parte de la transición en España, las clases populares se mantuvieron al margen del proyecto político, cuyo único rol era legitimar el régimen a través del voto, esto sin duda ha condicionado el grado de movilización como de conciencia política, teniendo importantes efectos en los procesos de participación ciudadana, llevados a cabo recientemente.

CAPÍTULO V. FORMALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. CREACIÓN DE ESPACIOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN. BOGOTÁ Y MADRID

Introducción

Como se ha señalado a lo largo de los capítulos precedentes, la participación ciudadana a la que hace alusión esta investigación se refiere a las acciones o prácticas mediante las cuales los ciudadanos buscan influir en los procesos de gobierno a través de mecanismos institucionalizados para este fin, diferentes al voto. En este marco, el presente capítulo tiene como propósito identificar la manera en que las autoridades de las dos ciudades han canalizado las demandas y preferencias de los ciudadanos, en especial a través de la creación de instancias de participación formal. Las variables del contexto político- institucional así como las características del tejido asociativo, expuestas en los capítulos anteriores, darán claves para comprender la dinámica participativa así como para dar respuesta a cuestiones tales como las causas que han llevado a la inclusión de este tema en la agenda política, los alcances otorgados a estos espacios así como el uso que han hecho de ellos los ciudadanos.

5.1. Participación ciudadana en Bogotá. Introducción del tema en la agenda

La década del ochenta marcó para América Latina un período de renovación democrática que se tradujo tanto en procesos de transición²¹⁵, dejando atrás regímenes autoritarios, como en nuevos acuerdos sobre las reglas de juego del sistema democrático, en este caso con la aprobación de nuevas cartas constitucionales o reformas importantes a la constitución, que fue mucho más visible en los años noventa²¹⁶. Esta tercera ola de democratización en Latinoamérica tuvo su reflejo tanto en el reforzamiento y la generalización de la competencia electoral libre en los países de la región, consolidando las estructuras de la democracia representativa, como en la creación de mecanismos para promover la inserción de actores antes excluidos del sistema político. La preocupación

²¹⁵ Existe una amplia literatura respecto a los procesos de transición democrática que se llevaron a cabo en América Latina entre la década del sesenta y ochenta, véase entre otros, Hagopian y Mainwaring (2005) Linz y Stepan (1996), Higley y Gunther (1992), Linz (1990), Diamond, Linz y Lipset (1989), Linz (1990), Linz (1987).

²¹⁶ Países como Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Ecuador (1998; 2008) y Venezuela (1999), promulgaron nuevas constituciones.

estaba orientada a mantener los nuevos sistemas democráticos y evitar quiebres (Linz, 1987) que dieran lugar al surgimiento de nuevos regímenes autoritarios. En los nuevos diseños institucionales democráticos se buscó establecer mecanismos de *check and balances* entre los distintos poderes públicos, en particular teniendo en cuenta el carácter presidencialista de la región y el riesgo de que ello pudiera derivar en nuevos autoritarismos (Linz y Valenzuela, 1994).

Considerando que, tanto en los países con pasado autoritario como en aquellos con importantes déficits en sus sistemas democráticos uno de los principales cuestionamientos era la exclusión de una parte importante de la sociedad y la dificultad del ejercicio de la ciudadanía y la oposición, el discurso de la democratización estuvo orientado hacia lo que se llamó la participación ciudadana. Durante las transiciones, en particular en países del Cono Sur, emergió un nuevo sector denominado sociedad civil²¹⁷ que reprodujo formas de acción colectiva unas veces espontánea otras más articulada, que a través de la movilización buscaba crear espacios de contestación y resistencia hacia los gobiernos autoritarios, y cuyas expresiones contribuyeron a la redemocratización en sus países. En algunos como Brasil los movimientos vecinales y estudiantiles, de derechos humanos, sindicatos, de campesinos formaron parte de tal emergencia de la “sociedad civil” que además de demandas por la prestación y mejora de servicios públicos presionaban por la apertura de espacios democráticos de contestación, lo que puso de relieve nuevos sectores de resistencia, articulación y cambio social en un momento de importante transformación política²¹⁸. Es decir, dejaba ver que los cambios que estaban sucediendo en la esfera política no sólo eran resultado de un pacto entre élites sino que se estaba ante la presencia de una sociedad que había adquirido cierta autonomía y que tenía capacidad de movilización, reivindicación y protesta. Si bien no se trató de un fenómeno generalizable a toda la región y durante la segunda mitad de la década del ochenta ya se observaba el declive en algunos movimientos²¹⁹, fue un fenómeno

²¹⁷ Cohen y Arato definen la sociedad civil como: “una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. Se crea mediante autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante leyes y derechos que estabilizan la diferenciación social” (2001:9). Estos autores resaltan el papel desempeñado por esta esfera en los procesos de democratización de países de Europa del Este y América Latina. Linz y Stepan (1996) señalan que la existencia de una sociedad civil ciertamente articulada y autónoma con capacidad de movilización y oposición es una de las condiciones necesarias para la consolidación de los nuevos gobiernos democráticos.

²¹⁸ En relación al amplio abanico de expresiones de la sociedad civil en Latinoamérica en las décadas del ochenta y noventa y su contribución a los procesos de redemocratización, ver Escobar y Álvarez (1992).

²¹⁹ Álvarez y Escobar señalan que una de las críticas a estos movimientos fue la dificultad de modificar las tácticas de confrontación propias del período de transición a estrategias de negociación y compromiso necesarias en la nueva etapa democrática (1992:3).

importante en la medida en que insertó en la agenda política de la región a la sociedad civil.

De esta manera, además del (re) establecimiento de instituciones formales de democracia y mecanismos de representación que garantizaran de participación política de nuevas fuerzas así como la elección libre, en la mayoría países de la región el proceso de democratización vino acompañado de un discurso hacia la democracia participativa como complemento de los arreglos electorales, “en América Latina la tendencia predominante, por lo menos a nivel declaratorio, pareciera conducir a asociar estrechamente a la participación ciudadana con las necesidades de la democracia” (Cunill, 1991:17).

Uno de los países pioneros fue Brasil. Durante el período de transición la activa sociedad civil y sectores políticos progresistas presionaron la inclusión en el nuevo texto constitucional de disposiciones relativas al acceso a servicios sociales y la instauración de instituciones participativas. De esta manera la Constitución de 1988 incluye catorce instrumentos que promueven la participación en materia de salud, asistencia social, medio ambiente y organización urbana (Avritzer, 2010:10).

Con el antecedente de Brasil, los espacios de participación han parecido multiplicarse en la región desde finales de la década del ochenta, abarcando numerosas experiencias y mecanismos, que van desde las más formalizadas hasta las más flexibles, algunos de base territorial otros sectoriales, de ámbito, local, regional o incluso nacional. Siguiendo a Sousa Santos y Avritzer (2004: 53-56), se ha tratado de una tendencia que se ha extendido en la región, inserta en los procesos de democratización, que ha buscado establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad, tratando de resolver el reto que implica la representación política en sociedades complejas, en el marco de regímenes tradicionalmente excluyentes.

Si bien el camino allanado por el Partido de los Trabajadores en Brasil, generó cierta tendencia a que partidos de izquierda siguieran esta línea y fomentaran la participación ciudadana, tanto formal como informal, en los procesos de gobierno principalmente locales, en la actualidad partidos de distinto signo ideológico han incorporado en sus discursos la cuestión participativa (Goldfrank, 2006). Como lo señalara Hevia (2007) en la década del noventa casi la totalidad de las constituciones en América Latina y el Caribe efectuaron reformas orientadas a fortalecer la democracia participativa²²⁰, donde el caso brasileño actuó como una suerte de paradigma. Uno de los mecanismos que de forma

²²⁰ Según el autor en 17 constituciones se integran mecanismos de participación política directa independiente del voto (2007:3-4).

generalizada se incluyó en las nuevas constituciones²²¹ o en las reformas constitucionales fue los de democracia directa como plebiscitos, referéndums, revocatoria de mandato entre otros²²² (Welp y Whitehead, 2011).

La incorporación de la participación en la agenda política y constitucional de la región obedece a cuatro factores principalmente (Sousa Santos y Avritzer, 2004; Avritzer, 2010; Ramírez y Welp, 2011). En primer lugar, como se ha mencionado a los procesos de democratización de la región y la necesidad de brindar legitimidad a regímenes fuertemente desprestigiados por la ineficacia del gasto público, la corrupción y el clientelismo. En segundo, por la aparición en el espectro político de actores de izquierda que plantearon la participación como un instrumento para complementar los mecanismos electorales a fin de reforzar el modelo representativo y empoderar a actores sociales tradicionalmente excluidos. En tercero, con la idea de identificar las demandas de la ciudadanía e incorporarlas en el proceso de políticas bajo un objetivo de eficacia. Por último, agencias internacionales y organismos multilaterales ven la participación como una herramienta para promover la transparencia y la rendición de cuentas. Así, estos cuatro elementos, legitimidad, empoderamiento social, eficacia y transparencia fueron incorporados de manera frecuente, bajo la denominación de participación ciudadana, en los nuevos textos constitucionales y reformas llevadas a cabo.

El discurso hacia la participación se basaba en afirmar que además de la dimensión electoral de la democracia, era preciso reforzar la capacidad de los ciudadanos de intervenir en los procesos de gobierno de cara a permitir mayor transparencia, lograr eficacia así como combatir la corrupción y las estructuras clientelares que tradicionalmente habían estado insertas en las prácticas políticas de la región. Lo anterior redundaría en brindar mayor legitimidad a los regímenes democráticos.

En la actualidad, los procesos informales y poco institucionalizados que se encuentran en la génesis participativa en la región han dado lugar a prácticas cada vez más institucionalizadas y menos flexibles, caracterizadas por marcos normativos rígidos y expansión de metodologías similares. De igual forma, los principios como el empoderamiento social han quedado en un segundo plano, mientras que los de eficacia y transparencia han aparecido como prioritarios (Ramírez y Welp, 2011).

²²¹ Las nuevas constituciones de Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela incorporaron estos instrumentos.

²²² Países como Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Brasil, Guatemala y Panamá han incluido dentro de sus marcos normativos mecanismos de democracia directa. Pueden ser procesos iniciados “desde arriba”, por agentes del Estado, como los plebiscitos, o “desde abajo”, por los ciudadanos, como las iniciativas, revocatorias de mandato o referendos.

En el caso colombiano, como se ha examinado en el capítulo III, durante la década del ochenta confluyeron varios factores que desencadenaron una fuerte crisis política (Leal y Zamosc, 1990). Por una parte, el hermetismo del sistema político que había prevalecido aún finalizado el Frente Nacional y el clientelismo que se convirtió en un elemento inmanente en los procesos de gobierno, como punto articulador entre las autoridades elegidas y las bases, con los consecuentes efectos en la corrupción e ineficacia de la acción estatal socavando la legitimidad del régimen. Por otra, paralelo a este proceso los grupos guerrilleros y narcotraficantes progresivamente fueron adquiriendo poder en vastas zonas del territorio y del aparato del Estado diezmando la gobernabilidad. Al anterior escenario político hay que sumarle la crisis de la deuda que sacudió durante los ochenta a las economías de la región y que también tuvo reflejo en la economía colombiana. Si bien la debilidad de la sociedad civil impidió mayor notoriedad de una acción colectiva autónoma y contestataria como en otros países, a finales de los años ochenta también fue recurrente el uso de protestas y paros cívicos en particular llamando la atención sobre la prestación deficiente de servicios públicos. Aunque en el año 1986 se llevaron a cabo reformas de cara a iniciar un proceso de descentralización, la trágica campaña electoral para las elecciones presidenciales de 1990, que se saldó con la muerte de tres candidatos, fue el punto álgido que precipitó la necesidad de un nuevo pacto político que estableciera nuevas reglas de juego que remediara los evidentes déficits del régimen democrático.

En este contexto surge la Constitución de 1991 y permite comprender la relevancia de dos de los ejes sobre los cuales se cimentó el nuevo marco constitucional: la descentralización y la participación ciudadana. Así, en este período, Colombia se inscribe en un proceso de refundación del Estado. Aunque en el entorno de la región estos dos elementos ocuparon un papel igualmente sustancial en los procesos de democratización, en Colombia fueron especialmente notables por tres de las necesidades urgentes del país: recuperar la legitimidad, incrementar la eficacia y mejorar la acción estatal aún en las zonas más alejadas, rompiendo el centralismo que había caracterizado el régimen desde hace más de un siglo, y promover la transparencia en los procesos de gobierno de cara a luchar contra la corrupción y el clientelismo. Incluir la democracia participativa como principio constitucional tenía como propósito construir un verdadero espacio público para el ejercicio de la ciudadanía, espacio público que hasta entonces había estado monopolizado por los partidos tradicionales y las prácticas clientelares (Gutiérrez, 1996:44).

La Constitución de 1991 consagró la participación ciudadana como principio al tiempo que como derecho y mecanismo para ejercer la ciudadanía (Velásquez, 1991). El artículo 1 de la Constitución reza, “Colombia como un Estado social de derecho,

organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (...)”, lo que denota que la participación es un principio constitutivo del Estado. En el artículo 95 en el que se instauran los deberes de los ciudadanos también se hace mención al tema “Son deberes de la persona y del ciudadano (...) 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”. El artículo 103 estableció los mecanismos para el ejercicio de la participación ciudadana, siendo: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Además la carta define otros instrumentos, que posteriormente fueron reglamentados por ley, como el artículo 342 que determina la participación ciudadana en el proceso de discusión de los planes de desarrollo municipales, Ley 152 de 1994, o la Ley 136 de 1994 que dispone que el programa de gobierno deba ser sometido a consideración ciudadana. Por su parte el artículo 270 fija el derecho de que la ciudadanía vigile la gestión pública de cara a promover la transparencia. En otros, los usuarios de los servicios públicos, la comunidad educativa y los usuarios de los servicios de salud podrán organizarse para vigilar y controlar la prestación de éstos. De esta manera se consagró la democracia participativa como remedio para contrarrestar los déficits acumulados por la democracia representativa (Fals Borda, 1996:83).

Como era de esperarse, los mandatos constitucionales fueron desarrollados por un vasto número de leyes y normas en procura de reglamentar la participación ciudadana. Siguiendo a Hevia (2007) Colombia forma parte de la tendencia de los países Andinos que establecieron la participación ciudadana como derecho (al igual que Bolivia, Ecuador y Perú) y que ha desarrollado una creciente legislación específica sobre este tema.

El hecho de que este tema fuera incluido en la agenda de manera *top-down* sin mayor debate con la sociedad civil, más allá de la discusión efectuada entre las fuerzas políticas que tuvieron representación en la asamblea constituyente²²³, tendrá importantes consecuencias en el desarrollo de la participación, en particular a nivel municipal. En efecto, es preciso destacar que aunque en Colombia se presentaron algunas movilizaciones importantes a finales de la década del ochenta, éstas poco tuvieron que ver con los movimientos sociales que acaecieron en países como Brasil o Chile que acompañaron los procesos de transición, poniendo de manifiesto la debilidad de la sociedad civil colombiana (Pizarro, 1992). Tal debilidad llevó a que el tema de la participación fuera incluido en la agenda política más como resultado de los acuerdos

²²³ Si bien movimientos como el de la Séptima Papeleta, partidos indígenas, afrodescendientes y AD-M-19, del desmovilizado grupo guerrillero del M-19, promovieron la inclusión del tema participativo en la Asamblea Constituyente de 1991 no se abordó un debate más amplio con la sociedad civil respecto a este tema.

entre las fuerzas políticas de cara a remediar las limitaciones del modelo representativo así como a la imitación de medidas que ya se estaban implantando en otros países de la región, como es el caso de la Constitución de Brasil que fue el referente más importante, siendo parte de un proceso de difusión de innovaciones sociales (Gutiérrez, 1996:55)²²⁴.

Como lo señalara Goldfrank (2006) varios son los riesgos que entraña promover la participación como resultado del establecimiento de un marco legal, en términos *top-down*, introduciendo este tema como una cuestión forzosa en los procesos de gobierno, y no como consecuencia de un debate y cierto consenso entre actores políticos y sociales, o incluso como resultado de la presión de estos últimos. El autor destaca que en un escenario *top-down* puede que tanto la sociedad civil como las autoridades no estén en capacidad de efectivamente llevar adelante procesos participativos, o no estén interesados en hacerlo, esto se traduce en que la obligación que supone la norma lleva a que desde las administraciones se aborde como un mero trámite, vaciándolo muchas veces de contenido, y que por parte de los actores sociales no se logre superar la fragmentación, bajo nivel de pertenencia y movilización. Uno los riesgos más importantes cuando se fomenta la participación desde los marcos legales a juicio de Hevia (2007:44) es que lo estipulado se convierta en letra muerta, generando dos realidades: lo que dice la ley y lo que efectivamente sucede en la práctica, donde buena parte del éxito o fracaso depende de la voluntad política en su puesta en marcha. Según este mismo autor, la mayoría de los mecanismos de democracia directa establecidos a nivel constitucional en diferentes países de Latinoamérica aún no se han inaugurado o son infrautilizados, al tiempo que movimientos sociales en estos mismos países reclaman por fortalecer los marcos legales para hacer efectiva la participación, poniendo de manifiesto lo contradictorio de este hecho (2007:44). Lo anterior parece llevar a suponer que más que marcos legales se requiere del elemento de la voluntad política.

En esta misma línea, considerando el estudio de Velásquez y González (2003) que evalúa la participación en Colombia en sus diez primeros años de implantación, varias son las brechas entre lo estipulado por la norma y las prácticas que en efecto han tenido lugar. Dentro de las primeras limitaciones que destacan los autores está el gran número de instancias creadas en el nivel municipal, cerca de 29. La obvia complejidad de su aplicación práctica ha llevado a la existencia de un gran número de dispositivos en materia de participación sin mayor articulación entre sí, generando tanto dispersión como agotamiento entre los actores sociales que participan en ellos. Tal multitud de instancias

²²⁴ Gutiérrez señala que la apuesta por la democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana en diferentes países de Latinoamérica forma parte de un proceso de difusión de innovaciones sociales, como también lo fueron en su momento las juntas de vecinos (Juntas de Acción Comunal en Colombia) como parte del programa del programa de Alianza para el Progreso o la descentralización que fue adoptada como tendencia general en la región en las décadas del ochenta y noventa (1996:55-56).

participativas disgregadas se ha traducido en una interlocución segmentada entre los actores sociales de la participación y las autoridades que dificulta articular demandas más generales. Como se verá, esto ha sucedido de manera similar en el caso de Bogotá.

En segundo lugar, ha surgido lo que los autores denominan “Ley del embudo” en donde el principio de la norma que establece el mecanismo participativo es amplio pero conforme se va reglamentando por leyes éste va perdiendo potencia, de la misma manera, se introducen una serie de requisitos para hacer uso de los mecanismos de participación que en ocasiones terminan siendo un desestímulo para hacerlos efectivos²²⁵. Tal reglamentación también ha reducido la participación a prácticas consultivas, de fiscalización o informativas más que de incidencia importante en el proceso de políticas públicas.

Por otro lado, dado que se trata de normas nacionales que no consideran las particularidades tanto políticas como de los actores sociales de los municipios donde se aplican, así como su tamaño y nivel socioeconómico, ello ha generado rigideces que en ocasiones se reflejan en el regreso a la protesta ciudadana como forma de posicionar temas en la agenda de gobierno local (2003:111). Es decir, por una parte existe toda la batería de procedimientos y mecanismos de participación institucionalizados que en ocasiones están infrautilizados y por otra, los ciudadanos acuden a plantear sus demandas a través de prácticas de protesta que pueden resultar más eficaces al momento de visibilizar sus problemas, o incluso insertarlos en la agenda.

En este punto los autores destacan cómo la oferta participativa en el país ha sido casi en su totalidad iniciativa del Estado en donde la ciudadanía sólo ha tenido un papel de receptor de dichas medidas con casi nula incidencia en su diseño: “Esta oferta participativa ha sido de iniciativa estatal, con una característica bien precisa: sus contenidos, en términos de agentes, funciones y alcances, fueron definidos por los agentes políticos tradicionales, afincados en los gobiernos de turno y en el Congreso de la República, sin concertación con la ciudadanía, los movimientos y las organizaciones sociales. Fue el producto de una iniciativa política de modernización del Estado y de apertura democrática forzada por las circunstancias, que interpretó más el interés de un

²²⁵ Welp y Serdült (2011) haciendo un estudio comparado sobre la revocatoria de mandato en América Latina encuentran que entre los países estudiados (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) Colombia junto con Bolivia, éste último debido a que su Constitución fue aprobada recientemente, son los únicos países en donde a pesar de haber implantado este derecho aún no se ha efectuado ninguna revocatoria de mandato. Contrasta con Venezuela en donde se han llevado a cabo diez y en Perú cuyas revocatorias a nivel municipal se pueden contar por cientos. En Colombia a pesar de haberse iniciado más de treinta iniciativas de revocatoria ninguna ha prosperado, entre factores que pueden incidir los autores señalan la excesiva reglamentación que podría desestimar su uso (2011:160-162).

sistema político que había perdido credibilidad y legitimidad, que las aspiraciones de una población sometida secularmente a la lógica de las clientelas políticas” (2003:21).

A pesar del gran número de instancias creadas llama la atención, casi de manera contradictoria, los resultados de la encuesta realizada en tal estudio a los actores de la participación, que indican según los encuestados, que los gobiernos municipales no apoyan de manera suficiente la participación (2003:20). De igual forma es interesante comprobar que la puntuación mejora en los municipios más pequeños y se reduce en los de mayor tamaño, como es el caso de Bogotá, coincidiendo con las tesis de Dahl y Tufte (1973) sobre la correlación entre tamaño de los gobiernos y el interés y satisfacción con la participación en asuntos públicos.

Respecto a las condiciones en las que se desarrolla la participación en el país y que a juicio de los autores, sin duda incide en sus resultados, destacan tres: el clientelismo, la pobreza y la violencia (2003:27). Respecto al primero señalan que sigue siendo una práctica habitual en las relaciones políticas, que ha establecido una forma entender la acción del Estado fijando el rol del ciudadano en el sistema político, permeando las estructuras participativas. Por su parte la pobreza, como ya lo señalaban las teorías clásicas de la participación política (Verba y Nie, 1972; Verba, Nie y Kim, 1978; Verba, Schlozman y Brady, 1995) incide de manera negativa en el involucramiento de los sectores con menores recursos en los mecanismos participativos, no obstante llama la atención cómo sectores anteriormente menos activos como los jóvenes y las mujeres han ido posicionándose en estos espacios. Por último, la violencia como es obvio genera miedo y es una restricción importante al momento de que los ciudadanos decidan o no participar, en especial en aquellas zonas del país donde los grupos armados controlan tanto a los dirigentes como a las organizaciones.

Por último los autores proponen una tipología que sin duda será útil para comprender el caso de Bogotá, respecto a las estrategias que han adoptado los gobiernos locales para desarrollar la normativa de participación que resulta de obligatorio cumplimiento. Han establecido cinco categorías: i) participación- formalidad, ii) participación “sin alas”, iii) La participación-integración-cooptación, iv) participación-concertación y, v) participación-modo de vida (2003: 148-150).

La participación- formalidad, es la que en el trabajo empírico Velásquez y González (2003) encontraron que los gobiernos desarrollan como respuesta ante las obligaciones que fija la ley y que es preciso cumplir, de tal suerte que no tienen un apoyo efectivo de los gobiernos locales, incluso según los autores, las autoridades buscan que los espacios participativos no funcionen y se extingan debido a la falta de intervención de la ciudadanía (2003:148).

La participación “sin alas”, es una práctica de corte instrumental en donde las autoridades políticas muestran su apoyo, siempre y cuando los resultados de la participación se entronquen con sus intereses y no pongan en cuestión las estructuras de poder que prevalecen en el municipio “se la respalda (...) pero al mismo tiempo se la ataja para que no se convierta en un instrumento de construcción de contra-poderes en favor de sectores tradicionalmente alejados o, mejor, excluidos, de los circuitos de toma de decisiones” (2003:148).

Por su parte, en la participación-integración-cooptación, se identifican los liderazgos de las organizaciones sociales para integrarlos en los procesos de participación de cara a que sean funcionales a los intereses de las autoridades o grupos de poder del municipio más que a las organizaciones que dicen representar, esto a juicio de los autores se logra a través del ofrecimiento de prebendas o cuotas de poder (2003:149).

La participación- concertación refiere a las prácticas en donde se evidencia la intención de llevar a cabo una construcción colectiva de acuerdos en donde se observa una pluralidad de actores y la intervención directa de la ciudadanía. Por último la participación- modo de vida refleja una dinámica participativa en donde estas prácticas forman parte de normas sociales interiorizadas y que pone de relieve una dinámica social de la comunidad, donde la cooperación y la acción colectiva son endémicas. Es frecuente en municipios con alta población indígena.

En definitiva, respecto al caso colombiano en relación a la integración de la participación ciudadana en la agenda política, lo que en principio fue una ambiciosa reforma política que aspiraba a incorporar de manera activa a los ciudadanos en los procesos de gobierno de cara a mejorar la eficacia en la prestación de servicios, promover la transparencia y legitimar el régimen lo que se ha logrado es una participación de corte consultivo, donde las administraciones lo ven más como una tarea adicional que deben cumplir, incluso engorrosa, más que una herramienta de gobierno o un procedimiento para acercar el gobierno al ciudadano. Esto se desarrollará de forma más precisa en el siguiente apartado de Bogotá.

5.1.1. Participación ciudadana en Bogotá 1991-2000

Antes de la promulgación de la Constitución de 1991 en Bogotá ya se habían efectuado algunas experiencias de participación ciudadana, bajo la metodología de la planeación participativa. En las décadas del sesenta y setenta los planes maestros de servicios públicos y el plan vial, intentando atender los problemas originados por la constitución de barrios informales de la periferia de la ciudad, fueron las primeras

iniciativas de esta naturaleza aunque estaban orientadas al nivel macro de ciudad (Escallón y Sudarsky, 2001:130).

Entre 1985 y 1986 se llevó adelante el programa “Acciones integradas para el mejoramiento de la calidad de vida de los asentamientos populares urbanos”, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Alcaldía Mayor en algunas localidades de la ciudad –Ciudad Bolívar, Santa Fe y Suba– donde en el marco de encuentros entre las autoridades del distrito y representantes de organizaciones sociales, denominados talleres zonales, se definieron propuestas de inversión que fueron incluidas en el presupuesto de la ciudad. Cabe señalar que para ese entonces no existían presupuestos en cada localidad, por tanto el ejercicio de participación se hizo con cargo en los presupuestos de diferentes entidades del gobierno de la ciudad. Los representantes de secretarías y entidades presentaron en el taller los proyectos y el presupuesto que tenían previsto ejecutar, posteriormente se discutió con la comunidad y se establecieron prioridades de inversión. Según informes de evaluación de los resultados se afirma que entidades del gobierno de la ciudad realizaron modificaciones en sus presupuestos a fin de incluir las propuestas formuladas en los respectivos talleres zonales, de igual forma, en el caso del distrito de Ciudad Bolívar un 30% de las inversiones de la alcaldía corresponden con los proyectos presentados de los talleres, cifra que se elevó al 80% en el caso de Suba (Fundación Corona, 2003:27).

Esta y otras experiencias aisladas, generalmente de planeación participativa, se llevaron a cabo en los distritos con mayores necesidades de la ciudad con el apoyo de organismos multilaterales²²⁶. Dichas iniciativas no se articularon en propuestas más amplias de participación ciudadana que se extendieran a toda la ciudad, a juicio de Velásquez esto se debió a dos factores, en primer lugar por la ausencia de un marco legal que orientara los procesos y presionara en alguna medida a las autoridades, y en segundo, al poco interés de los actores políticos en apoyar tales prácticas (2003:57). A lo que habría que añadir la baja capacidad de organización y movilización de la ciudadanía para forzar la consideración de este tema en la agenda de gobierno.

Precisamente tal desinterés por parte de las autoridades y actores políticos en promover y emprender procesos de participación y la debilidad de los actores sociales por presionar la inclusión este tema en la agenda política es lo que explica que la cuestión participativa sólo haya sido tomada en serio en la ciudad a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1991 que lo estableció como derecho- deber, el cual debe ser traducido en instrumentos que lo hicieran efectivo por parte de las autoridades, tanto a nivel de

²²⁶ Otro ejemplo es el programa de cooperación con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) de servicios sociales básicos en distritos con menor nivel de renta.

gobierno de la ciudad como en los distritos. La planificación de los planes de desarrollo fue uno de los ámbitos hacia los que se priorizó la introducción de herramientas de participación ciudadana.

En efecto, si bien como se señaló en el apartado anterior, la Constitución de 1991 contempló la participación de la ciudadanía tanto en la vigilancia y control de los servicios públicos como en la gestión a fin de velar por la transparencia de las administraciones, fue la intervención en los procesos de planificación lo que concentró la atención de las autoridades, quienes diseñaron instrumentos a fin de vehicular tal mandato²²⁷.

La descentralización fue un elemento consustancial a la reforma del Estado promovida por la Constitución de 1991, al igual que la participación. De esta manera la planificación pasó a ser un proceso de responsabilidad de las autoridades locales elegidas, y en procura de superar las limitaciones de la gestión pública anterior a la Constitución de 1991 caracterizada por su centralismo, hermetismo hacia la intervención de actores sociales y nuevas fuerzas políticas, y la prevalencia de prácticas clientelares y en algunos casos, de corrupción, se buscó establecer nuevos modelos de planificación de las políticas. La planificación participativa permitía la convergencia tanto de la descentralización como de la participación. De esta manera la Constitución creó el Sistema Nacional de Planeación que está integrado por los consejos Nacional y territoriales de planeación, así como por las instancias de participación ciudadana creadas para este efecto. Para superar el enfoque sectorial de otros instrumentos formales de participación, los espacios territoriales de planificación buscaban convertirse en una instancia en que confluyera la visión tanto de las autoridades como de los actores sociales a fin de lograr una perspectiva consensuada e integral del territorio. La planificación participativa, desde el punto de vista discursivo, también obedece a la intención de favorecer la transparencia, la eficiencia en el gasto y la eficacia en la gestión. De esta manera, por un parte, atiende a los propósitos de democratización y ejercicio de la ciudadanía de la reforma constitucional, y por otro, a la eficacia, la eficiencia y la transparencia de la acción estatal que formaba parte del discurso de las reformas del Estado que se estaban emprendiendo durante la década del noventa en toda la región (Escobar et al, 2002).

Una de las primeras medidas para sentar las bases el proceso de descentralización en Bogotá después de la Constitución de 1991 fueron los Acuerdos 2 y 6 de 1992 que

²²⁷ En efecto, en el estudio de Velásquez y González los autores identificaban que gran parte de las instancias de participación existentes a nivel municipal estaban derivadas de normas nacionales, mientras que los espacios de participación específicamente locales han sido menores, gran parte de ellos se ubican en grandes ciudades (como Bogotá, Medellín y Cali). En el misma línea, estos espacios han tendido a concentrarse hacia procesos de planificación (2003:124-129).

reglamentaron la Ley 1 de 1992. Dicha ley estipuló a nivel nacional el funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales (JAL), estableció las atribuciones de los alcaldes locales, se asignó el presupuesto de los distritos, llamados fondos de desarrollo local, definió el procedimiento para la elección de ediles y determinó la función de los distritos en la planificación de los planes de desarrollo distritales. De esta manera, el Acuerdo 2 de 1992 creó los veinte distritos, llamadas localidades, retomando las zonas ya existentes y asignó el número de ediles que tendría cada JAL. Por su parte el Acuerdo 6 estableció las competencias de las JAL, de los alcaldes locales y dispuso el funcionamiento de los presupuestos de cada distrito, fondos de desarrollo local.

Desarrollando lo estipulado en la Ley 1/92, el gobierno del alcalde Jaime Castro (1992-1994) lleva adelante un proceso de formulación de planes de desarrollo en todas las localidades de la ciudad durante el año 1993. Siguiendo a Escallón y Sudarsky las funciones atribuidas por la ley fueron asumidas por los alcaldes locales y ediles sin ninguna preparación ni apoyo operativo (2001:133). Los recién elegidos ediles de las JAL en los diferentes distritos desempeñaron un rol central convocando a la ciudadanía a reuniones de debate sobre sus necesidades aún a pesar de la poca claridad de cómo abordar este proceso. Es de resaltar que en este ejercicio participativo aún no se contaba con un marco legal que estableciera los procedimientos y alcances de las propuestas surgidas. Si bien no hay datos que den cuenta de los resultados de esta experiencia Lizarazo destaca que en opinión de Jaime Castro se buscó dar respuesta a proyectos relativos a las necesidades básicas insatisfechas de la población, quien calificó este proceso como la “revolución de las pequeñas grandes cosas” con más de dos mil programas o proyectos financiados que en palabras de Castro “individualmente pueden ser pequeños por su dimensión física o presupuestal pero que son grandes porque satisfacen las aspiraciones más sentidas de las comunidades” (2006:135). Escallón y Sudarsky afirman que en este primer ejercicio se llevaron a cabo algunas propuestas de ajuste para el futuro entre las que destaca la creación de los Consejos Locales Planeación y el establecimiento de oficinas de planeación local. Por otra parte, la principal dificultad según estos autores fue pasar de intereses individuales a la formulación de problemas colectivos y la prevalencia de “vicios politiqueros tradicionales” durante el proceso de apropiación del presupuesto por parte de los ediles (2001:137).

El Decreto Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, que es el marco normativo más importante de la ciudad en desarrollo del mandato constitucional que fijaba un régimen especial por su carácter de capital para Bogotá, reformó algunas de las disposiciones de los Acuerdos 2 y 6 y estableció el régimen legal especial del gobierno de la ciudad. Dicha normativa regula las funciones del Alcalde Mayor, el Concejo, los alcaldes locales, las juntas administradoras locales (JAL), se dispone el funcionamiento de los

fondos de desarrollo local (presupuesto de los distritos), definiendo el marco legal y de funcionamiento en el cual se realizará el Plan de Desarrollo de la Ciudad y de los distritos.

En materia de participación el 1421/93 en su artículo 6, confirió dos funciones principales a las autoridades de gobierno de la ciudad, en primer lugar el fomento de la organización social y la creación de asociaciones, y, en segundo, el fomento de mecanismos de participación que entre otros, garanticen la veeduría ciudadana en la gestión y contratación de la administración. Por otra parte, en el artículo 89 se establece que la asignación del presupuesto de los distritos debe hacerse atendiendo criterios de planeación participativa. Más adelante, los acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000, considerando las directrices de la Ley 152 de 1994, reglamentaron lo que sería el sistema de planificación de la ciudad de Bogotá.

La Ley 152 de 1994 (Ley orgánica de plan de desarrollo) estableció los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, cuyo ámbito de aplicación es la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden. Dentro de los principios generales a los cuales se deberán acoger las autoridades, se encuentra en el numeral g, la participación: “Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley”, de esta manera, todas las autoridades de gobierno territorial están en la obligación de cumplir la normativa e incluir la participación en el proceso de elaboración de los planes. No obstante, a su vez, los alcaldes, en el caso de los municipios, deberán formular la elaboración del plan de desarrollo de su respectivo territorio considerando el programa de gobierno presentado al momento de inscribirse como candidato. Por otra parte, de cara a garantizar la coherencia en los diferentes niveles territoriales deberán tener en cuenta las directrices y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Estos dos puntos, como se irá desarrollando para el caso de Bogotá, han supuesto contradicciones en la práctica ya que por una parte se le exige a las autoridades que cumplan su programa electoral, cabe resaltar que en Colombia el voto es programático y está la posibilidad de la revocatoria de mandato en caso de que no se cumpla, y atiende la directrices nacionales y por otra, igualmente se impone que la participación ciudadana se incluya en la elaboración del Plan.

La Ley 152/94 tuvo su reflejo en el Acuerdo 12 de 1994 (Estatuto de Planeación del Distrito Capital), en el que no se hicieron mayores cambios respecto a la normativa nacional lo que denota el poco interés en ajustar la Ley a las necesidades y contexto de la ciudad. El Acuerdo 12 crea el Consejo Territorial de Planeación la ciudad, que tiene como función promover una discusión del plan de desarrollo de la ciudad en el que tiene asiento

tanto representantes sociales, como económicos y políticos, cabe resaltar que de los cuarenta miembros de este consejo, 20 son ediles, es decir, hay un predominio de representantes políticos. El Acuerdo 12/94 igualmente encargó al Alcalde Mayor, para que en un período de dos meses procediera a la reglamentación de los planes de desarrollo de los distritos, que como ya se mencionó el proceso debía introducir un elemento participativo. El plazo finalmente no se cumplió y fue el siguiente alcalde, Antanas Mockus quien reglamentó este proceso a través del Decreto 425 de 1995, “Por el cual se fijan los procedimientos para la elaboración de los proyectos de Plan de desarrollo local en el Distrito Capital”.

Es preciso recordar, como se señalaba en el capítulo III, que el alcalde Mockus (1994-1997) fue un candidato *outsider* que ganó en parte por su crítica hacia la forma de gestión, ineficaz y clientelar, de los partidos políticos tradicionales y por representar una alternativa respecto a ellos. La poca experiencia en la gestión pública tanto suya como de su equipo, su cargo anterior fue rector de universidad, supuso un importante reto para llevar adelante el gobierno de una ciudad de las dimensiones de Bogotá. En el caso particular de la planificación participativa en los planes de desarrollo de los distritos, el reto era aún mayor ya que no se contaba con un referente sólido y se debía dar cumplimiento al Acuerdo 12/94. En este sentido, en una entrevista con un miembro del equipo de Mockus en ese entonces, destacaba que este alcalde había abordado el tema participativo porque era su obligación hacerlo, remarcando que él siempre se ha caracterizado por promover el cumplimiento de la norma, y por otra parte, quiso darle al proceso un énfasis deliberativo el cual se articulaba con el fomento a la cultura ciudadana que fue una de las banderas de esta administración, “no había mucha idea (respecto al tema de la participación ciudadana) todos éramos profesores universitarios despistados, con muchas ganas de hacer cosas y mucha transparencia (...) Tanto para Mockus como para Bromberg la participación es un asunto de deliberación”. Es preciso subrayar que en el programa de gobierno de Mockus la participación ciudadana no era asunto central de su agenda, sí lo era la cultura ciudadana entendida en términos de la autorregulación interpersonal, como “conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”²²⁸ (Mockus, 10).

²²⁸ En el Plan de Desarrollo Formar Ciudad del gobierno de Mockus, se definieron los cuatro objetivos relativos a cultura ciudadana a) Aumentar el cumplimiento de normas de convivencia; b) Aumentar la capacidad de unos ciudadanos para que lleven a otros al cumplimiento pacífico de normas; c) Aumentar la capacidad de concertación y de solución pacífica de conflictos entre los ciudadanos; d) Aumentar la capacidad de comunicación de los ciudadanos (expresión, interpretación) a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte.

De esta manera el gobierno de Mockus buscó articular la participación ciudadana, que era una obligación legal, con la cultura ciudadana y la deliberación, que sí formaba parte de su programa de gobierno. Como se irá viendo esta será una característica de la trayectoria de la participación en la ciudad, teniendo en cuenta que se trata de un mandato normativo de obligatorio cumplimiento cada alcalde le ha dado un giro de acuerdo a sus intereses y programa de gobierno, sin que haya existido una continuidad en la formulación e implementación de las políticas de participación, cuestión que se ha visto exacerbada por la inexistencia de partidos políticos institucionalizados que den cierta congruencia a los programas de los distintos gobiernos y al enfoque que se atribuya dentro éstos al asunto participativo.

El Decreto 425 de 1995 sentó las bases del proceso de planificación en las localidades ya que si bien la Ley 152/94 y el Acuerdo 12/94 habían definido las directrices para la elaboración del plan de desarrollo en la ciudad no había una normativa de este proceso en las localidades. Antes de la ejecución del primer ejercicio reglado de planificación participativa en los distritos hubo un intenso debate con los miembros de las JAL que buscaban hacer cumplir su derecho constitucional de distribuir los recursos asignados por el gobierno de la ciudad a los distritos, sin que en ello interviniera la ciudadanía²²⁹ (Fundación Corona, 2003:27).

A fin de contar con una instancia que articulara el proceso en las localidades y sirviera de puente con el gobierno de la ciudad, se creó el Comité Técnico Local conformado por el alcalde local, una comisión de la JAL encargada directamente del plan de desarrollo y un representante del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, para asesorar la redacción del plan en los distintos distritos. Este comité, igualmente, estaba facultado para invitar a representantes de la sociedad civil, ONG's y a expertos que contribuyeran a la etapa de planificación. Dicho comité tenía como función central la asesoría técnica y logística y la posterior, selección de los proyectos de los distritos, de acuerdo a sus prioridades y máximas necesidades. No debe olvidarse que los planes de desarrollo de los distritos deben entroncarse con el plan de desarrollo de la ciudad.

La convocatoria de este primer ejercicio de planificación participada en toda la ciudad estuvo a cargo del Alcalde mayor quien dio inicio al proceso e invitó a los diversos sectores sociales, ciudadanos a título individual y organizaciones, de las localidades a

²²⁹ Este ha sido un debate constante en la puesta en práctica de la planificación participada en la ciudad, dado que según la Constitución (art. 324) "Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población". Justamente los ejercicios participativos buscan que la ciudadanía intervenga en la formulación de los planes de desarrollo de las localidades, definiendo proyectos que serán ejecutados con las partidas presupuestales asignadas. Lo anterior ha generando una contradicción permanente entre las funciones de las JAL y de los espacios de planificación participativa.

presentar proyectos de inversión que posteriormente serían analizados por el comité técnico, disponían de tres minutos para exponer el proyecto ante la comunidad y el comité (Secretaría de Gobierno de Bogotá, 2000:7). El plan de cada distrito, que recogía las propuestas aceptadas, finalmente fue presentado ante la JAL respectiva quien actuó como última instancia para aprobarlo o no. En una segunda etapa, se efectuaron los consejos locales de gobierno en el cual las autoridades locales exponían el plan a los habitantes de los diferentes distritos con el objeto de facilitar el seguimiento de las obras e inversiones admitidas. En total se presentaron 12.253 proyectos. No obstante los resultados de este segundo ejercicio no fueron del todo alentadores, tomando una cita de la Fundación Corona respecto a un informe presentado por la Corporación Sur que sistematizó y analizó el proceso “la falta de divulgación, el desconocimiento de ejercicios de esta índole, la escasa capacitación de la gente, el trabajo con viejos esquemas, la falta de labor previa con la comunidad y hasta la apatía de algunos ciudadanos frente al proceso son reseñados como los mayores impedimentos para una mejor asimilación del plan “Formar Ciudad” por parte de la comunidad” (Fundación Corona, 2003:28).

En efecto, además de la inexperiencia de la ciudadanía en la formulación de proyectos de inversión y de la administración en términos de cómo abordar este proceso el calendario fue inapropiado, un total de 41 días de los cuales veinte eran para la convocatoria, 15 días para inscribir el proyecto, 2 días para la preselección por parte del comité técnico, 1 día para la presentación y clasificación por parte, igualmente, del comité técnico, 1 día para la sustentación de los proyectos por parte de la comunidad, dos días para la selección y entrega al alcalde y dos días para la entrega de los proyectos a la JAL. Si se tiene en cuenta que en distritos como el de Ciudad Bolívar se presentó un total de 1.444 proyectos resulta obvio que el calendario era insuficiente para una selección adecuada.

De acuerdo a Lizarazo (2005:121) dentro de los principales logros de la aplicación del decreto 425/95, destacan el haber incorporado el concepto de la planificación por proyectos en los diferentes distritos consiguiendo que la comunidad se involucrara en el proceso, poniendo de relieve la transparencia en la gestión que era uno de los principales objetivos de la administración de Mockus. De igual forma esto permitió conocer necesidades de la población que no habían sido atendidas por el esquema de las redes clientelares prevaleciente. Dentro de las debilidades están el inapropiado calendario que no se ajustaba a la realidad del proceso, la inexperiencia de los actores tanto sociales como políticos y administrativos, la pervivencia de prácticas clientelares a las que por otra parte se encuentran acostumbrados muchos ciudadanos, la dificultad de que los proyectos tuvieran un carácter colectivo más allá de necesidades muy concretas, la aprobación de iniciativas que se escapaban a las competencias del distrito

correspondiente y con serios fallos en su formulación, así como la dificultad de que los proyectos se entroncaran en el plan de desarrollo de la localidad con una proyección estratégica. En efecto, el proceso participativo privilegiaba la aceptación de proyectos particulares sin que se debatiera cuáles eran las estrategias del plan local, generando proyectos atomizados no necesariamente articulados ni armonizados entre sí.

A los puntos anteriores hay que sumarle otros dos aspectos que de forma constante han limitado la participación de la ciudadanía en estos espacios. En primer lugar la pretensión por parte de la administración de que la ciudadanía cuente con conocimientos técnicos que sean aplicados en la elaboración de los proyectos formulados, generando tácitamente una exclusión de sectores de población que no tienen tales competencias²³⁰ y exacerbando el sesgo participativo hacia organizaciones o personas que tienen mayor *expertise* al respecto, cuestión que incluso ha podido llegar a profundizar las prácticas clientelares a favor de los ediles. En segundo lugar, la inclusión de los proyectos en el plan de desarrollo local depende de que éstos estén articulados con las prioridades del gobierno de la ciudad, en caso de no ser así simplemente son obviados, con lo cual no necesariamente se consideran las verdaderas demandas de la población. En el mismo sentido García señala que la asignación de las inversiones está supeditada en una medida importante a la iniciativa de las autoridades de la localidad, ediles y alcalde, por tanto los espacios participativos *“han sido manipulados tanto por políticos locales como por la administración de la ciudad”* (2003:70-72), los primeros buscan incluir temas en el plan probablemente como parte de favores políticos, propios de la lógica clientelar, y los segundos como forma de legitimar temas que ya han sido definidos como prioritarios en su agenda.

Una segunda iniciativa en materia de participación del gobierno de Mockus fueron los Consejos Locales de Cultura (CLC) en los que se puso en evidencia el compromiso de dicho gobierno con la cultura ciudadana y demostró que en efecto, cuando el gobierno de turno toma la iniciativa en un proceso participativo que considera funcional a su agenda hay mayores posibilidades de que éste tenga éxito. Los CLC, creados en 1994, son espacios de participación en los que se concertan planes, programas y proyectos culturales en las diferentes localidades entre las autoridades y las organizaciones ciudadanas atinentes a la

²³⁰ Según un informe de la Contraloría de Bogotá sobre la evaluación de los instrumentos institucionales de participación en la ciudad: “la participación ciudadana en los encuentros locales tiene un lenguaje propio, específico y especializado, que si bien desde el punto de vista endógeno representa un componente formal que garantiza el control, también excluye a quienes no manejan este tipo de lenguaje, generando un fraccionamiento entre aquellos que pueden participar y quienes no están en condiciones de hacerlo. La Alcaldía Mayor (...) ha realizado capacitaciones para dotar a la comunidad de ese lenguaje técnico; no obstante y aunque los esfuerzos son numerosos, los logros son pocos. Las exigencias técnicas rebasan el contenido de un cursillo sobre proyectos o derecho de petición, máxime cuando se trata de población con un bajo nivel académico” (2004:5-6).

cultura que tienen asiento en los consejos. Los CLC forman parte de una plataforma más amplia denominada Sistema Distrital de Cultural que funciona a nivel de ciudad, a través de éste se buscaba incidir en la política de cultura del municipio, segundo, concertar el presupuesto con las autoridades respectivas, y por último, hacer vigilancia y control de los proyectos hacia los que se destinaban los recursos. Según un estudio de Velásquez (2003:354) el modelo del Sistema Distrital de Cultura en general ha dado buenos resultados en términos de participación en primer lugar, porque uno de los requisitos para formar parte de los CLC es formar parte de organizaciones, generando articulación social, en segundo, porque hay una intervención directa de los agentes participativos y en tercero, porque ha habido una apropiación de la cuestión cultural como forma de expresión de identidades por parte de las organizaciones culturales de los diferentes distritos (2003:205-206).

Dado que Mockus no finalizó su período y Paul Bromberg fue el encargado de sucederle, éste expidió el decreto 2141 de 1997²³¹ que entre otros hacía modificaciones al decreto 425/94 en materia de los planes de desarrollo local. Este decreto fue derogado por el siguiente gobierno de Enrique Peñalosa (1997-2000). El anterior hecho da cuenta de cómo desde que fue promulgada la participación como derecho constitucional y hasta el año 2000, con la expedición del Acuerdo 13, todos los gobiernos reglamentaron este tema vía decreto, es decir, de manera discrecional y sin previo concierto con el Concejo de la ciudad, profundizando la falta de continuidad y consenso sobre el desarrollo de la política de participación.

El gobierno de Peñalosa aprobó el decreto 739 de 1998 para la elaboración de los planes de desarrollo local. Esta normativa obligaba a que *“los Planes de Desarrollo Local (deban) ajustarse, en su estructura, a la denominación de las Prioridades y los Programas de Inversión del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital”* (Parágrafo, art. 4). En ese caso los proyectos presentados por la ciudadanía en los espacios participativos debían estar articulados al plan de desarrollo de la ciudad. El decreto creó los Encuentros Ciudadanos, siendo un espacio de elaboración y discusión del plan de desarrollo local, compuestos por los ediles de la JAL correspondiente, el alcalde local, los ciudadanos y entidades que se hayan inscrito para este efecto. Los encuentros se realizaron previa convocatoria del alcalde local y la JAL. Entre otros, los encuentros tenían dentro de sus funciones discutir la propuesta de plan de desarrollo elaborado por

²³¹ Según Lizarazo (2006:122-123) este decreto introducía una innovación en la organización de la ciudad para facilitar el proceso de participación y la definición de la inversión en las localidades, a través de la creación de las UBILES (Unidades Básicas de Integración Local). Las UBILES eran unidades mínimas de planeación con características similares. Este decreto nunca se puso en práctica.

el alcalde local²³². Una vez aprobado el plan local se debían definir los proyectos en los cuales se concretan las Propuestas Estratégicas Zonales para lo cual se designaron comisiones de trabajo encargadas de formular los proyectos correspondientes. Por último los encuentros debían ejercer control sobre el cumplimiento de los objetivos del plan y la ejecución de los proyectos.

La nueva normativa introduce dos momentos de la participación en el proceso de planificación local, el primero en la formulación del plan local, que contiene grandes líneas de acción de la localidad concordantes con las prioridades y programas del plan de la ciudad, y un segundo, en donde se definen y priorizan los proyectos que serán ejecutados con base en el presupuesto de la localidad, en el marco de las comisiones de trabajo.

Así, esta normativa era una de las más audaces de las aprobadas hasta el momento puesto que además del proceso de concertación del plan con la comunidad, se incluía la negociación y definición del presupuesto de la localidad, en el marco de las comisiones de trabajo, entre la ciudadanía y las autoridades locales. Según varios entrevistados la administración de Peñalosa no se caracterizó por su apoyo a la participación, sin embargo reconocen que el decreto 739/98 hizo avances importantes en esta materia, no obstante la aprobación posterior del decreto 518/99 en el que se derogan los principales progresos introducida por la normativa anterior da cuenta de su “retractación” al respecto. Un entrevistado señalaba: *“el decreto de participación local (739/98) tenía mucha más fuerza de concertación que cualquier anterior, era vinculante... no sé cómo salió, ni quién lo hizo, igual el proceso de participación se hizo y salieron algunas cosas, se respetaron los procesos aunque no se creía mucho en ellos”*.

Dado que la metodología y los tiempos²³³ de este ejercicio fueron diferentes respecto al gobierno anterior se trató de un aprendizaje sobre la marcha, en el que tampoco hubo completa claridad sobre el funcionamiento y los alcances. Tomando una cita del informe de la Secretaría de Gobierno (2000:12) *“Por ser un ejercicio nuevo todos fuimos aprendiendo en la marcha. Cuando salió el decreto de creación de los Encuentros nos cogió poco capacitados en ese ejercicio, y en las localidades no había un equipo de trabajo para desarrollarlo (...)”*. En un informe de Parcomun, ONG contratada por la alcaldía para hacer seguimiento al ejercicio, citado por Fundación Corona, se destaca su preocupación de que la ciudadanía que interviene en dicho proceso tenga la capacidad

²³² Esta propuesta debía contener (Art. 10): a) Una visión del desarrollo futuro de la localidad; b. propuesta de grandes líneas de acción de la localidad concordantes con las prioridades y programas del plan de la ciudad; c. proyectos de gran impacto para su jurisdicción, zonificación de la localidad y asignación de recursos para cada una de las zonas definidas, teniendo en cuenta las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población.

²³³ Este proceso se llevó adelante en un total de 18 semanas a diferencia de las seis del precedente.

necesaria para cumplir con los tiempos y ritmos de trabajo, haciendo también un esfuerzo paralelo de aprendizaje²³⁴. De igual forma subraya la dicotomía de un proceso con un alto grado de descentralización en la planificación pero muy concentrado en la asignación de recursos en el nivel municipal (Fundación Corona, 2003:29).

Siguiendo el informe de la Secretaría de Gobierno (2000) acerca de los logros del ejercicio de Encuentros Ciudadanos del gobierno de Peñalosa, se observa resultados diferentes en función de las localidades. Teniendo en cuenta el gran esfuerzo en términos técnicos, logísticos y de apoyo que supuso llevar a cabo este ejercicio, cada localidad brindó un interés particular, que se reflejó en la celebración de reuniones preparatorias (preencuentros), mesas de trabajo, comités intersectoriales y formación en gestión pública, como actividades complementarias a los Encuentros que se celebraron de manera heterogénea en la ciudad²³⁵. De igual forma, se pone de relieve que los actores sociales más dinámicos fueron las juntas de acción comunal, teniendo en cuenta su tradicional papel de mediador entre las autoridades políticas y la ciudadanía, los grupos culturales, sectores educativos, ambientales y juveniles.

Haciendo un paralelismo entre el ejercicio de Mockus y el de Peñalosa de planeación²³⁶ en las localidades, se encuentra que si bien los dos estaban estructurados a partir de las prioridades que marcaba el plan de desarrollo de la ciudad, el primero estuvo organizado alrededor del Comité Técnico Local, compuesto por alcalde local, ediles y representante de planeación del gobierno de la ciudad, quien era el encargado de seleccionar los proyectos presentados por la ciudadanía. Los proyectos preseleccionados fueron presentados públicamente para ser agrupados y sustentados por prioridad. Finalmente, la elección de los proyectos se efectuó considerando la relevancia concedida en la localidad a cada prioridad.

En el caso de Peñalosa, los alcaldes de las localidades fueron los encargados de hacer la convocatoria que se dividió, como señaló anteriormente, en dos momentos. La

²³⁴ Conscientes de la necesidad de facilitar la formación de los ciudadanos que intervienen en los procesos participativos, el gobierno de Peñalosa realizó cursos de formación tanto para ciudadanos como para ediles. En el diplomado en gestión comunitaria y gerencia social se inscribieron cerca de 10.000 ciudadanos. También se organizaron talleres y foros sobre planificación participativa y control social. Según uno de los entrevistados fue uno de los esfuerzos más interesantes de esta administración reconociendo que el modelo participativo propuesto requería ciudadanos informados y capaces de formular proyectos de inversión de carácter barrial y a nivel de localidad.

²³⁵ En el caso de Usme se realizaron 99 preencuentros, San Cristóbal organizó un curso de formación, mientras que otras como Antonio Nariño apenas hizo un preencuentro y un comité intersectorial. A juicio del informe, esto llevó a que algunas localidades como Bosa, Fontibón y San Cristóbal llegarán mejor preparadas a los Encuentros (Secretaría de Gobierno, 2000:19).

²³⁶ Además de los ejercicios de planificación participada también se llevaron a cabo otras iniciativas como el programa Obras con saldo pedagógico y el programa Gestores de cultura.

selección de los proyectos se hizo de manera pública en los encuentros ciudadanos a partir de la calificación otorgada por los asistentes a los encuentros, a los diferentes proyectos. La decisión sobre la contratación de los proyectos recayó sobre las Unidades Ejecutivas Locales (UEL) que fue el órgano creado por Peñalosa para concentrar la contratación de las localidades en el gobierno de la ciudad.

Debe resaltarse que el decreto 739/98 volvió a ser modificado por el decreto 518 de 1999 que en primer lugar eliminó la capacidad de conciliación de los contenidos del plan y los proyectos a los encuentros ciudadanos, restringiendo sus competencias a la parte inicial de formulación del plan y el control en la ejecución²³⁷. En segundo lugar, se suprime la función de las comisiones de trabajo en la formulación de los proyectos los cuales quedan en manos de la administración de la localidad. Siguiendo a Lizarazo (2005:126) esta modificación fue vista por la ciudadanía como una prueba de la ausencia de voluntad política de Peñalosa para fortalecer la participación ciudadana en el proceso de los planes de desarrollo locales, la justificación del gobierno fue la intención de brindar mayor eficiencia a la inversión en las localidades. Cabe recordar que la creación de las UEL se basó en el mismo argumento y en la suspicacia en los procesos de contratación y distribución de recursos en las localidades, aduciendo la persistencia de prácticas clientelares y corrupción²³⁸.

Paralelo a este proceso el Concejo de la ciudad había dado curso a un proyecto de reglamentación de la participación ciudadana en las localidades, que finalmente fue aprobado por el Acuerdo 49 de 1998, sin embargo el alcalde Peñalosa resolvió no sancionarlo alegando motivos de ilegalidad²³⁹. Una instancia jurídica superior decidió desestimar dicha alegación, determinando la legalidad del acuerdo, por tanto el alcalde se vio obligado a sancionarlo en el año 2000, después de más de un año de haber sido aprobado en el Concejo (Lizarazo, 2005:127). De esta manera se estipuló el acuerdo que

²³⁷ La norma dice: “espacios para promover la formación en los procesos de planeación local orientada hacia el fortalecimiento de la descentralización política de la ciudad, así como la mayor transparencia y calidad en la ejecución de los proyectos de inversión”. A mi juicio no resulta claro el significado de la frase “espacios para promover la formación en los procesos de planeación local”, esta poca claridad en la redacción de la norma puede tener la intención de restar competencias de forma subrepticia.

²³⁸ Según Escallón y Sudarsky (2001) del Decreto 176 de 1998 por el cual se crean las Unidades Ejecutivas Locales (UEL), tuvo como propósito promover la gestión y ejecución eficiente de los recursos de las localidades. Aunque en principio la propuesta se sustentó bajo un principio de apoyo a la gestión local, posteriormente el debate se orientó hacia los efectos políticos de la decisión y las restricciones de la administración del gasto local, hacia las autoridades locales, aduciendo corrupción de las administraciones locales, lo cual no fue bien recibido, especialmente por las JAL.

²³⁹ 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 al fallo del tribunal judicial.

desde entonces ha regido sobre la planificación participativa en la ciudad, el Acuerdo 13 de 2000. Al tener carácter de acuerdo aprobado por el Concejo le ha atribuido mayor estabilidad al tema participativo en la ciudad, al cual los alcaldes tienen que acogerse.

La dificultad subyacente a la aprobación del Acuerdo 13/2000 da cuenta una vez más de dos aspectos que ya se han venido mencionado anteriormente, por una parte la discrecionalidad del manejo de la participación por parte del alcalde quien le imprime la trayectoria que estima oportuna según sus intereses, que se tradujo desde 1993 hasta el 2000 en que todos los alcaldes estipularon la normativa referente a la planificación participativa vía decreto. En segundo, la falta de coordinación entre el Concejo de la ciudad y el alcalde en materia participativa.

Siguiendo la tipología propuesta por Velásquez y González (2003:148-150), puede señalarse que en el primer gobierno de Mockus hubo una apuesta por la participación más por una cuestión formal, de cumplir la norma, que por un interés de la administración o la convicción de que los procesos participativos contribuirían a mejorar la gestión de la ciudad. El énfasis del gobierno fue el fortalecimiento de la ciudadanía cívica y articulado a este propósito se buscó desarrollar el tema participativo. Por otra parte, al ser el primer gobierno que debía incluir la participación en el proceso de los planes de desarrollo, tanto de la ciudad como de las localidades, había desconocimiento e inexperiencia acerca de cómo poner en práctica un marco normativo rígido establecido desde el nivel nacional.

En el caso de Peñalosa, hubo una importante tendencia hacia la recentralización y el énfasis hacia la eficacia, donde la participación podía ser vista como un elemento engorroso que ralentizaría los procesos de gobierno. Según los expertos entrevistados ha sido el alcalde que menos le ha apostado el tema, en palabras de alguno *“porque no se lo creía”*. Llama la atención sin embargo que durante su mandato se estipuló una de las normativas más audaces de participación, el decreto 739/98, que muy en línea con su concepción de la participación, fue modificado un año más tarde por el decreto 518 de 1999. Su poca apuesta hacia el tema participativo también se reflejó en la oposición que efectuó en contra de la aprobación del Acuerdo 13 de 2000. Así, la participación puesta en marcha en su gobierno pudo haber sido una *“participación sin- alas”*, con poco interés de empoderar realmente a la ciudadanía e incluirla en los procesos de gobierno, y cuando se hacía era con la intención de que entroncara con sus líneas de gobierno.

Tabla 5.1. Resumen de normatividad para la planificación participativa en Bogotá 1992-2000²⁴⁰

²⁴⁰ Además de estas normas es preciso tener en cuenta la normativa complementaria que bien no entró en vigor o modificó algunas de las normas enunciadas. Decreto 1241/1997, modificaba el 425/95, no entró en

| Norma | Decreto Distrital 425 de 1995 | Decreto Distrital 739 de 1998 | Acuerdo 13 de 2000 |
|--|--|--|--|
| Autoridad que aprueba la norma | Alcalde Mayor de la ciudad | Alcalde Mayor de la ciudad | Concejo de la ciudad |
| Proceso que reglamenta | Elaboración de los proyectos del Plan de Desarrollo Local | Procedimientos para la elaboración del Plan de Desarrollo Local y la participación ciudadana | La participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo local |
| Instancias creadas | Comité Técnico Local | Encuentros ciudadanos | Consejos de Planeación Local y Encuentros ciudadanos |
| Actores que intervienen en el proceso participativo | Miembros del Comité: Alcalde Local, Comisión del Plan de la JAL y un representante del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Ciudadanos y organizaciones que presenten proyectos en las audiencias públicas | Encuentros Ciudadanos serán orientados por la JAL y el Alcalde Local, estarán integrados por los Ediles de la JAL, el Alcalde Local y los ciudadanos y organizaciones sociales que se vinculen al proceso | Alcalde local y JAL Miembros del CPL: Representantes de organizaciones sociales de la localidad. Encuentros ciudadanos: Ciudadanos inscritos en los encuentros. |
| Descripción del proceso participativo | <p>i) alcalde mayor inicia el proceso convocando a la ciudadanía a presentar proyectos de inversión en localidades</p> <p>ii) dichos proyectos serán analizados por el Comité, quien conceptuará sobre éstos</p> <p>iii) el Plan se presenta a la JAL para su aprobación</p> <p>iv) por último se realizan los Consejo Locales de gobierno en el cual las autoridades exponen ante la comunidad el Plan aprobado</p> | <p>i) Promoción de los encuentros ciudadanos por la JAL y el alcalde local</p> <p>ii) alcalde local elabora propuesta inicial que presentará en los encuentros para su discusión</p> <p>iii) proyecto definitivo conciliado en los encuentros se presenta a la JAL para su aprobación</p> <p>iv) se crearán comisiones de trabajo a fin de hacer seguimiento a los proyectos aprobados</p> <p>v) El alcalde local efectuará la evaluación de gestión y resultados alcanzados en la</p> | <p>i) convocatoria para conformación de Consejos de Planeación Local</p> <p>ii) alcalde local elabora propuesta inicial</p> <p>iii) convocatoria a encuentros ciudadanos y presentación del proyecto inicial</p> <p>iv) organización de los encuentros en mesas de trabajo</p> <p>v) Encuentro Ciudadano Zonal</p> <p>vi) concertación del proyecto final entre el alcalde y los encuentros</p> <p>vii) presentación del plan al Consejo de Planeación Local</p> <p>viii) presentación y</p> |

vigencia; Decreto 620/ 1998 que establece las distintas etapas de programación y ejecución del presupuesto general del gobierno de la ciudad; Decreto 518 de 1999, modificó el 739/98, daba atribuciones de la formulación de los proyectos al alcalde local y concentra el aval técnico, económico y jurídico en las UEL.

| | | | |
|-----------------|---------|--|---|
| | | ejecución del Plan de Desarrollo Local y presentará a la JAL y a los encuentros ciudadanos informes anuales sobre avances de programas y proyectos | aprobación por parte de la JAL, quien es la instancia última de aceptación del plan concertado entre el alcalde y la ciudadanía y afirmado por el Consejo de Planeación Local ix) creación del plan de acción local, instrumento de gestión para el logro de los objetivos trazados en el plan |
| Duración | 2 meses | 4,5 meses | 9 meses |

Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad referenciada

5.1.2. Participación ciudadana en Bogotá 2000- 2011

El año 2000 da inicio a un nuevo período en el proceso de participación en Bogotá con la entrada en vigor del 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. Como se señaló, el alcalde Peñalosa objetó la aprobación de la norma aduciendo ilegalidad, dado que según esta administración se atribuía a los consejos locales de planeación y a los encuentros ciudadanos funciones que constitucionalmente eran competencia de las JAL. La respuesta del tribunal judicial que se encargó de estudiar el caso es que los consejos locales de planeación y los encuentros tienen facultades en la fase de formulación de los planes locales pero son las JAL las responsables de aprobarlos, y en este caso no se estaría contraviniendo la norma. Como se irá viendo este punto ha sido desde ese entonces objeto de debate, generando dificultades en los procesos de diseño y aprobación de los planes, suscitando igualmente, tensiones entre las JAL y los consejos de planeación local.

Las principales contribuciones del Acuerdo 13 estriban en haber retomado parte de los avances del decreto 739/98, definiendo las atribuciones de cada uno de los actores de la participación en las diferentes fases del proceso de planificación. Así, establece los encuentros ciudadanos, crea la figura de los Consejos de Planeación Local (CPL) y fija las competencias de las autoridades locales. Según el acuerdo 13/2000 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). De igual forma, este

plan deberá estar articulado al plan de desarrollo de la ciudad y tendrá que considerar, entre otros, los programas propuestos en el marco de los encuentros ciudadanos.

Los CPL funcionarán en cada localidad, tienen naturaleza consultiva y están conformados por representantes de las asociaciones de la localidad²⁴¹. Dentro de sus funciones están: i) hacer un diagnóstico y priorización de las necesidades de la localidad, ii) presentar propuestas de solución a tales necesidades, iii) promover y coordinar la discusión sobre el proyecto de plan de desarrollo local mediante la realización de foros y encuentros ciudadanos, iv) hacer seguimiento a la ejecución del plan, v) evaluar los informes presentados por el alcalde local, y vi) formular recomendaciones sobre el contenido del plan en concordancia con lo concertado en los encuentros ciudadanos. Además de lo anterior deben fijar la metodología de los encuentros ciudadanos en cada localidad, requerir a las autoridades locales informes sobre el avance del plan y realizar recomendaciones sobre la debida ejecución de éste. De esta manera el acuerdo logra conciliar tres actores de la participación, por una parte, las autoridades locales encargadas del apoyo logístico, armonización y aprobación del plan, mientras que los CPL, como órgano de representación de las organizaciones sociales del territorio, son los principales agentes que además organizar la discusión de los planes en los encuentros ciudadanos, formular propuestas preliminares de los planes locales, participan en la negociación y seguimiento de la ejecución del plan. Por último, los ciudadanos a título individual intervienen directamente en los encuentros ciudadanos.

Los encuentros ciudadanos son espacios en que se reúnen individuos, que previamente se han inscrito, en donde se definen y priorizan proyectos en que se concretan las propuestas estratégicas locales, para la formulación de los proyectos se constituirán comisiones de trabajo. Por su parte el alcalde consolidará el proyecto de plan local con base en lo concertado en los encuentros ciudadanos. Lo más innovador de la norma es que otorga un carácter vinculante a las decisiones concertadas y aprobadas en los encuentros ciudadanos, lo que confiere un gran alcance de la participación resultante en estos espacios.

Otro punto importante introducido por el acuerdo fue el apretado cronograma que obligaba a iniciar la convocatoria de los miembros del CPL y la inscripción de los ciudadanos para participar en los encuentros poco después de la posesión del nuevo alcalde de la ciudad. Esto es debido a que el proceso de elaboración de los planes locales

²⁴¹ Según el art. 5, cada una de las siguientes organizaciones tendrá representantes en el CPL de la respectiva localidad: i) asociación de Juntas de Acción Comunal, ii) asociaciones de padres de familia, iii) organizaciones juveniles, iv) rectores de establecimientos educativos, v) organizaciones de comerciantes, vi) organizaciones de industriales, vii) gerentes de establecimientos de salud pública local, viii) organizaciones no gubernamentales, ix) organizaciones ambientales.

será paralelo al plan de desarrollo de la ciudad, en la normativa anterior los planes locales se elaboraban de forma posterior.

Si bien el desarrollo del Acuerdo 13, en particular en lo concerniente a los CPL se estudiará de forma más profunda en el próximo capítulo, es preciso considerar cinco aspectos que probablemente han influido de forma importante en el desarrollo de esta normativa. En primer lugar, se trata de un proceso complejo que no sólo requiere de información, conocimiento y *expertise* por parte de los participantes de la comunidad, sino que supone el acompañamiento de la administración tanto local como de la ciudad, dado que se trata de concertar proyectos que posteriormente serán ejecutados. En segundo lugar, la cercanía de las competencias de los CPL y las JAL pueden generar suspicacias entre una y otra instancia. En tercero, se crean CPL basados en el tejido asociativo de la localidad, obviando la debilidad generalizada de la organización social en la ciudad, que ya se ha expuesto en el capítulo anterior, lo que posiblemente ha dificultado su composición y funcionamiento. En cuarto lugar, el carácter vinculante de las propuestas aprobadas en los encuentros, considerando que los planes locales también deben ceñirse al plan general de la ciudad, puede haber sido un reto importante para las autoridades. Por último, hay una notable incongruencia entre el cronograma y los requisitos del plan local, se exige que el plan local considere las prioridades del plan de desarrollo de la ciudad sin embargo al hacerse de forma paralela esto resulta difícil de lograr.

5.1.2.1. Gobierno de Mockus 2001- 2003

Cuando el nuevo alcalde, Antanas Mockus es reelegido, entra en funciones se encuentra con que debe dar cumplimiento a un Acuerdo 13 que hasta el momento había concentrado los esfuerzos de la administración saliente de Peñalosa en modificarlo. Según Fundación Corona (2003) el gobierno de Peñalosa le dio muy poca importancia a la cumplimiento del acuerdo 13, y sola una entidad del gobierno de la ciudad, la Dirección de Participación de la Secretaría de Gobierno, fue la encargada del tema aunque otras como Planeación Distrital y el Departamento de Acción Comuna debían estar involucradas en el mismo. Por su parte, la difusión de la nueva norma en las localidades tampoco fue muy eficaz y 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).

Dada la poca difusión que se le dio a la norma en el gobierno de Peñalosa y la gran exigencia técnica y logística para llevarla a cabo, la nueva administración pensó en reformarla cuestión que no era posible teniendo en cuenta los tiempos de trámite en el concejo, en palabras de Lizarazo “*El acuerdo 13 es sancionado el 26 de julio del 2000, pero*

no fue difundido por la administración Peñalosa. Por lo tanto, solo se vino a conocer durante el empalme Peñalosa- Mockus, en medio de un ambiente de incertidumbre y poco favorable para su aplicación” (2005:127). En este marco el alcalde recién posesionado se vio obligado a dar cumplimiento a una norma que suponía una estructura compleja de participación, sin que su equipo tuviera la preparación suficiente para ello. En palabra de uno de los entrevistados que formó parte del proceso: *“Poner en funcionamiento el Acuerdo 13 se dio en el marco de discusiones en donde no se sabía cómo hacerlo (...) se hablaba de que el acuerdo era malo y se quería cambiar pero no había tiempo pues era necesario pasar por el Concejo para lograr las modificaciones. Tuvimos que resolver cómo hacerlo en pocos días”.* De esta manera Mockus dio la orden a su equipo de ponerse en marcha para el cumplimiento de la norma teniendo en cuenta lo apretado del cronograma, su posesión fue el 1 de enero de 2001 y el proceso debió iniciarse el 9 del mismo mes. Según el mismo entrevistado la estrategia del sistema distrital de cultura que se había implementado en el primer gobierno de Mockus fue lo que sirvió como base para la primera puesta en marcha del acuerdo 13. De esta manera se pone de relieve cómo el contar con las experiencias previas de participación ha contribuido a enriquecer los procesos, no obstante ello ha sido la excepción dado que al no haber continuidad programática ni ideológica entre los diferentes gobiernos, resultado entre otros de la ausencia de un sistema de partidos institucionalizado, cada alcalde ha impreso una lógica diferente contando poco con los referentes anteriores.

El primer gobierno de Mockus tuvo como énfasis la cultura ciudadana, mientras que el segundo fue la cultura democrática, por tanto el cumplimiento del acuerdo 13/00, se tomó, por lo menos inicialmente, con gran interés por parte de la administración como un “ejercicio de formación de ciudadanía” (Escallón y Sudarsky, 2001:142). La creación del Comité Interinstitucional²⁴² fue una de las primeras medidas, propuesto por la Secretaría de Gobierno y la de Planeación, tenía como propósito articular el nivel de gobierno de la ciudad con las localidades, dar asesoría técnica y acompañamiento al proceso en las localidades. Teniendo en cuenta las ambigüedades del acuerdo y las múltiples interpretaciones del mismo el comité podía armonizar su interpretación y trasladarla a todas las localidades de la ciudad. La creación del comité como instancia de coordinación entre las diferentes entidades del gobierno de la ciudad, y de éstas con el nivel local y los actores de la participación fue un avance importante en materia de participación en la ciudad. A nivel normativo también se hizo desarrollos importantes al suscribir una

²⁴² Conformado por: un miembro del Consejo nacional de Planeación y otro de la Federación de Juntas de Acción Comunal, el Instituto de Cultura y Turismo (IDCT), Acción Comunal (DAAC), la Veeduría y Misión Bogotá. Dado que algunas entidades tenían funcionarios delegados en las localidades era posible una observación directa del proceso. Igualmente participó la Fundación Corona, a la que se invitó para dar seguimiento al proceso (Escallón y Sudarsky, 2001:144).

resolución que establecía que aquellos planes locales que no recogieran los resultados de los encuentros ciudadanos no serían aprobados.

Una de las metodologías innovadoras introducidas por la nueva administración fue la del priorizador²⁴³, que para el gobierno era el símbolo de lo que debería ser el proceso, un elemento transparente de agregación y visualización de la voluntad colectiva (Escallón y Sudarsky, 2001:145). Sin embargo a través de este método también se pudo observar la dificultad de socializar los objetivos y programas del plan de la ciudad y que los asistentes tuvieran la capacidad de categorizar sus propuestas, según las indicaciones del gobierno. La creación de comisiones de trabajo articuladas entorno a los objetivos del plan así como la asistencia técnica por parte de las entidades de gobierno municipal contribuyeron al proceso que sin embargo tuvo importantes dificultades. Se puede analizar las limitaciones del proceso considerando los tres ámbitos que convergen en el proceso: el gobierno municipal, el gobierno de la localidad y la ciudadanía.

En el caso del gobierno de la ciudad, se señala que el apoyo del proceso de planificación en las localidades ocupó un segundo plano en la agenda de las entidades municipales, que se reflejó tanto en los recursos, financieros, humanos y técnicos atribuidos, como por la ausencia de una sola entidad de un nivel jerárquico importante que tuviera la capacidad de coordinar y dar directrices a las demás entidades del gobierno. Si bien se creó la Dirección de Participación, dependiente de la Secretaría de Gobierno, el apoyo hacia las localidades se gestionó principalmente a través de la Dirección de Participación Comunitaria que en la primera etapa del proceso, contaba con dos profesionales (Fundación Corona, 2003:81)²⁴⁴. Por otra parte la falta de coordinación entre las diferentes entidades, a excepción de la labor del comité intersectorial, generó esfuerzos aislados lo por una parte, impidió proporcionar información a las diferentes localidades, necesaria para la elaboración de los planes, y por otra, imposibilitó una acción sinérgica entre las diferentes entidades respecto al tema participativo. Tanto el Departamento de Planeación Distrital, encargado del apoyo técnico, como el Departamento de Acción Comunal, encargado de la orientación de la política, evidenciaron un tímido compromiso en este proceso (Fundación Corona, 2003:81-83). A juicio de Escallón y Sudarsky la insuficiente asistencia técnica del gobierno municipal hacia

²⁴³ Dado que los planes locales tienen que corresponder con las directrices del plan de desarrollo de la ciudad, se construyeron tubos transparentes, llamados priorizadores, vinculados con los ejes estratégicos del plan de ciudad. A cada persona se le entregaba tres fichas las cuales él colocaba según sus intereses. Dado que eran transparentes los asistentes podían ver cómo se distribuían las preferencias de forma clara.

²⁴⁴ En el mismo informe Fundación Corona subraya que el Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAACD), asignó 34 gerentes sociales para el apoyo del proceso y el seguimiento de los encuentros ciudadanos sin embargo debido a una reducción de personal el grupo se desintegró suprimiendo este cargo (2003:83).

las localidades obedece la coincidencia del proceso de planeación local y el de la ciudad, y al papel marginal que dentro de las entidades municipales tiene la localidad. De igual forma, considerando que los objetivos del plan fueron transversales y no sectoriales no existía claridad ni responsabilidad directa de las entidades en el apoyo al proceso (2001:145). Por otra parte, a juicio de algunos entrevistados, el gobierno de Mockus dio apoyo al ejercicio durante los primeros meses “el resto del mandato no consideraba necesario consultar a la ciudadanía”.

Por parte de las autoridades locales, éstas manifestaron la insuficiencia de recursos, humanos y técnicos, para llevar adelante el proceso, en particular respecto a las oficinas de planeación local. Igualmente el grado de vinculación del plan local aprobado por la JAL con los proyectos efectivamente ejecutados fue motivo de discusión, así, algunos sectores señalaban que el plan, junto con los proyectos estipulados, debía ser vinculante para alcalde, mientras que desde Secretaría de Gobierno se aducía que no era lo que contemplaba la norma. Por otra parte, como se ha anotado, dada la cercanía competencial entre las JAL y los CPL durante el proceso hubo tensiones en varias localidades, en donde según Escallón y Sudarsky se veía como un ejercicio de suma cero, en donde el poder de uno restaba al otro (2003:146). En algunas localidades fue posible la sincronía, facilitando el éxito del proceso. En otras la pugna entre las JAL y los actores sociales participativo fue evidente, según los mismos autores en algunas localidades los ediles boicotearon los ejercicios *“En Kennedy por ejemplo, una facción importante de los ediles les comentaba a los asistentes que era una pérdida de tiempo que asistieran a los encuentros pues eran ellos los que les podían sacar adelante sus proyectos (...) En otro caso, Usaquén, el proceso se inició con muy buena colaboración para luego deteriorarse cuando los ediles decidieron abrir unas audiencias paralelas a los encuentros ciudadanos y las reuniones de las comisiones de trabajo”* (2003:146-147). Para estos autores en el ejercicio pudo observarse cierta correlación entre la oposición de los ediles al proceso participativo y su postura frente a la contratación y definición de proyectos, así si su perfil era de tipo clientelar y tradicional mostraba más renuencia a apoyar el proceso, desde denegando su validez jurídica hasta expresando su inutilidad frente a los ciudadanos. En el caso de los CPL, se encontró que, aunque de forma aislada, algunos miembros recurrían a prácticas clientelares de prometer proyectos a la comunidad.

Por último, respecto a la ciudadanía, el informe de Fundación Corona subraya el alto grado de desconocimiento del mecanismo entre la ciudadanía. La encuesta Bogotá Cómo Vamos del año 2001 reveló que sólo el 12% de los encuestados señalaron conocer la convocatoria para participar en la elaboración de los planes de desarrollo de las localidades y de los que lo conocían sólo 17% estaban participando de los encuentros ciudadanos, es decir, sólo el 2% de los encuestados afirmó formar parte de los

mencionados encuentros. Otro de los aspectos que se identificó es la disminución progresiva de asistentes a medida que se va desarrollando el proceso, en total de nueve meses, lo que va en detrimento de la legitimidad de las decisiones adoptadas en estas reuniones. El número de organizaciones sociales que se presentaron a las elecciones de los representantes sectoriales en el CPL no reflejó la diversidad asociativa de los distritos, a juicio del informe esto se debe entre otros, a la dificultad de ponerse de acuerdo en la representación y cómo ejercerla, dada la atomización y ausencia de experiencia de trabajo en redes de las asociaciones de las diferentes localidades. En este mismo sentido, hubo dificultades en consensuar una agenda sectorial entre las organizaciones, como consecuencia en ocasiones prevaleció los intereses personales o de la asociación a la que pertenecía el consejero. Como se verá, buena parte de estas dificultades han continuado en los siguientes ejercicios de planificación participativa en las localidades.

Por otra parte, además de los instrumentos contemplados en el proceso de planificación participativa Bogotá contaba para el año 2003, según la investigación de Velásquez y González, con 26 mecanismos formales de participación que habían sido creados con arreglo a la normatividad nacional (2003:124). Los autores afirmaban que era la ciudad más avanzada en términos de adopción y traducción del marco legislativo nacional en materia de participación, dado que había creado 26 de los 29 canales formales establecidos²⁴⁵, a los que habría que sumar las instancias informales, que para ese entonces eran siete²⁴⁶. Como puede verse se trataba de una estructura participativa compleja que en su mayoría correspondía a lineamientos nacionales. El riesgo que subyace a esta tendencia *top-down* es que los espacios creados sean resultado del cumplimiento de la norma y se trate más de instancias vacías de contenido en la práctica que de herramientas desde las cuales efectivamente sea posible influir el proceso de políticas públicas.

Un estudio de Velásquez (2003) sobre el funcionamiento de la participación ciudadana en Bogotá, con especial atención a cuatro mecanismos (Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos, Consejos Locales de Cultura, Consejo Territorial de Planeación y Consejo Distrital de Política Social) concluye que desde la implantación de

²⁴⁵ Entre otros: Juntas administradoras locales; Consejos de planeación; Consejo Municipal de Desarrollo Rural; Veedurías ciudadanas y juntas de vigilancia; Asociaciones o ligas de usuarios de salud; Comité de Ética Hospitalaria; Comités de participación comunitaria en salud (Copacos); Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud; Juntas municipales de educación; Foros educativos municipales; Gobiernos escolares; Personeros estudiantiles; Consejo Comunitario de las Comunidades Negras; Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas; Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos; Junta Directiva de las Casas de Cultura; Consejo Municipal de Cultura.

²⁴⁶ Comité de seguimiento al SISBEN; Consejos de áreas artísticas; Comités locales de la Red de Solidaridad; Mesas locales y distritales de juventud; Mesas para la formulación de políticas sociales sectoriales; Comités temáticos (comunicaciones, ecología, cultura); Proyecto Bogotá Cómo Vamos; y, Semilleros de convivencia.

este tema como mandato constitucional hasta el 2002, para ningún gobierno fue una preocupación central dentro de su agenda. Esto se reflejó en que ninguna administración estableciera una política de participación concreta ni realizara acciones coordinadas en esta materia, y que en ocasiones su relevancia fuera más retórica que efectiva en los planes de desarrollo. La ausencia de una entidad dentro del gobierno que centralizara el tema y coordinara la estrategia de participación con otras dependencias generó, a juicio de Velásquez, un débil diálogo interinstitucional y armonización de las acciones de las distintas entidades del gobierno municipal en la cuestión participativa. Por tanto las actuaciones para promover la participación se trataron de esfuerzos atomizados de diferentes entidades o incluso, de funcionarios comprometidos, que de una estrategia general del gobierno municipal (Velásquez, 2003:330-331).

El gran tamaño de la estructura participativa en la ciudad, excesivo para este autor, sin una coordinación desde lo municipal, generó una multiplicidad de actores, con diferentes discursos respecto a la participación y sin una clara articulación entre el ámbito de la localidad y el de la ciudad, así, se aprecia una ruptura entre los niveles locales de participación que en ocasiones muestran un trabajo más permanente pero que encuentran poco eco en la administración de la ciudad. Por su parte, los mecanismos de participación a nivel local muestran mayor intermitencia. A pesar de ello, tanto los mecanismos de las localidades como los municipales evidencian una clara dependencia de la iniciativa del gobierno y es ésta la que genera que en efecto, los espacios funcionen y cumplan con su trabajo, poniendo de manifiesto la baja capacidad de iniciativa de los ciudadanos y sus asociaciones. Esta dependencia se puede traducir que ante la ausencia de la iniciativa del gobierno los ciudadanos no logren generar de forma autónoma espacios de diálogo, de articulación con la posibilidad de presionar y conseguir insertar temas en la agenda política.

5.2.1.2. Gobierno de Luis Eduardo Garzón (2003-2007)

Con la llegada de Luis Eduardo Garzón proveniente de un partido de izquierda, Polo Democrático Independiente (PDI), se esperaba que la cuestión participativa ganara terreno en la agenda de gobierno y se lograra una política pública articulada sobre este tema, máxime cuando uno de sus lemas de campaña fue “Participación con decisión”. Dado el salto cualitativo que había dado la ciudad en términos de infraestructura, calidad de vida y cultura ciudadana, entre otros, el nuevo alcalde se comprometió durante su campaña a dar continuidad a tales políticas pero atribuyendo un énfasis a la política social, que los anteriores alcaldes no habían contemplado como prioritario dentro de sus agendas. Dentro del plan de desarrollo los programas sociales, como instrumentos para disminuir la pobreza y la desigualdad, y una gestión más participativa fueron los

emblemas de ahí que se esperara un gran avance en estas dos materias. Las expectativas en este gobierno respecto al tema participativo eran mayores al tener un cariz de izquierda, toda vez que partidos de esta ideología habían realizado innovaciones participativas muy importantes en la región.

La propuesta del alcalde, que pasó del lema “participación con decisión” a “participación para la decisión”, fue fortalecer la participación no sólo de cara a los mecanismos formales implantados especialmente en el ámbito de la localidad, sino articular una política que implicara a las entidades de gobierno municipal, es decir, que se tratara de una política transversal que supusiera una nueva forma de gestión en los ámbitos de gobierno. De esta manera la participación figura en el objetivo general del plan de desarrollo municipal y se integra como una de las políticas generales. Dentro de los avances más importantes de este gobierno en materia participativa fue tener en cuenta las consideraciones del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD)²⁴⁷ en el borrador final del plan y lograr consenso con los concejales, de tal suerte que fuera aprobado por el Concejo vía acuerdo, no decreto como había sucedido con las administraciones anteriores. La importancia de la aprobación del plan de desarrollo de la ciudad vía acuerdo radicó en que esto garantizaba cierto apoyo y viabilidad a los principales programas de su agenda, intentando evitar caer en la confrontación y el bloqueo institucional que caracterizó a los gobiernos precedentes, especialmente los de Mockus y que se hizo alusión en el capítulo III.

En el estudio de Velásquez sobre los resultados del ejercicio de planificación participada en el gobierno de Luis Garzón señala que dicho gobierno brindó apoyo institucional y logístico al CTPD para que éste pudiera realizar su labor, de esta manera se realizaron de forma conjunta audiencias públicas territoriales y sectoriales que sirvieron como insumo para el concepto que finalmente dio el CTPD (2002:212).

Respecto al proceso de planificación participativa en las localidades se inició el cronograma durante el mismo mes de posesionado el alcalde, obedeciendo el mandato del Acuerdo 13/00. El gobierno tenía como propósito incrementar tanto el número de

²⁴⁷El Consejo Territorial de Planeación Distrital tiene la tarea, según una normativa nacional, de movilizar a la población y discutir la propuesta de plan de desarrollo presentado por el recién posesionado alcalde a fin de elaborar un concepto, que deberá ser tenido en cuenta por la administración en el borrador final del plan de desarrollo de la ciudad. Según Velásquez los gobiernos anteriores de Mockus y Peñalosa habían prestado poca atención a las recomendaciones del CTPD, aprobando su plan de desarrollo vía decreto ante la dificultad de llegar a un acuerdo con el Concejo (2006:212). De igual forma, el nuevo gobierno invitó a tres sectores que hasta ese entonces no habían tenido representación en el CTPD, consejos de cultura, de juventud y tutelares. Una de las innovaciones más importantes respecto a la composición del CTPD fue la introducción de nuevos criterios para la selección de sus miembros, dando mayor relevancia al nivel de formación, experiencia en planificación y en participación ciudadana.

ciudadanos inscritos en los Encuentros Ciudadanos²⁴⁸ como de las organizaciones sociales registradas para designar sus representantes en el CPL, por ello instó a las alcaldías locales a hacer un esfuerzo en la difusión y convocatoria. Si bien el número de participantes en los encuentros ciudadanos se incrementó respecto al período de gobierno anterior pervivieron problemas en la etapa de puesta en marcha del proceso que ya se habían identificado en los ejercicios de planificación participativa anteriores. En primer lugar, las entidades a nivel municipal y de las localidades no tuvieron la capacidad suficiente en términos logísticos, tanto materiales como humanos, para hacer frente al proceso. Por otra parte, como lo señalaba Velásquez (2006:85) la planificación en la ciudad es liderada por dos entidades, Planeación Distrital que se ocupa del apartado técnico del proceso en particular del plan de desarrollo de la ciudad, y la Secretaría de Gobierno, que coordina el proceso de los planes en las localidades. Cada una lleva el proceso como un compartimento estanco lo que ha impedido la creación de un diálogo interinstitucional, la articulación entre lo municipal y las localidades, y sinergias para abordar el proceso de manera armónica. Según los hallazgos de Velásquez (2006:86), parte de esta divergencia del proceso se debió a la postura adoptada por la Secretaría de Gobierno que buscaba mantener la autonomía en la planificación de las localidades y por ello no promovió la interlocución con Planeación Distrital quien sostenía que la capacidad técnica de las localidades en materia de planificación era débil por ello era preciso contar con el apoyo de la entidad municipal.

En relación al proceso de planificación en las localidades, como se señaló, el número de inscritos en los encuentros ciudadanos se incrementó significativamente respecto al período anterior, 42% mas, sin embargo, de este número sólo el 62% efectivamente asistió, comparado con el 80% del período de Mockus. A juicio de Lizarazo (2005) este descenso en el número efectivo de asistentes fue motivado entre otros, por el exigente cronograma del proceso, dado que en tres meses se deben hacer tres encuentros, en promedio de cinco horas cada uno, además de los encuentros por unidades de planeación zonal (UPZ) y de las comisiones de trabajo. Además de lo anterior, hubo problemas en la difusión del calendario de los encuentros y las condiciones en las cuales se llevaron a cabo desde el punto de vista logístico, no fueron del todo apropiadas, un punto adicional para Lizarazo es que buena parte de los inscritos no eran conscientes de lo que implicaba la asistencia a los encuentros (2006:186), que como se ha señalado anteriormente, suponen un intenso ritmo de trabajo durante tres meses.

²⁴⁸ Postura que fue criticada por algunos de los expertos entrevistados afirmando que indica una visión sesgada de la participación y sólo vista en términos cuantitativos no cualitativos, mucho más si se tiene en cuenta que la planificación participada requiere de información, debate, deliberación que supone una participación de calidad, no necesariamente de cantidad.

Otro de los logros del gobierno de Garzón fue involucrar de manera activa a los ediles en el proceso. A diferencia de Mockus en donde se marginó de cierta forma a los ediles en tanto se consideraban materialización de las prácticas clientelares de hacer política y por ende se priorizó la participación autónoma de la ciudadanía, la administración Garzón buscó superar las tensiones que se habían presentado en el ejercicio anterior, entre los ediles, los miembros del CPL y los asistentes de los encuentros ciudadanos. La intención de la Secretaría de Gobierno, por tanto, fue integrar a las JAL en todo el proceso de planificación participativa en las localidades. Según la investigación de Lizarazo (2005)²⁴⁹, en varias localidades fue evidente que el trabajo conjunto entre las autoridades locales y las instancias de participación contribuyó de manera positiva, en una relatoría de la localidad de Ciudad Bolívar se señala *“(…) desde hacía muchos años, el consejo de planeación local y la JAL no habían tenido participación mutua en ninguno de los eventos relevantes de participación ciudadana: los roces y fricciones entre una y otra instancia se habían hecho fuertes por un periodo largo de tiempo (…) éste era el momento de cambiar eso y de hacer de éste un encuentro fructífero no solo en términos de priorización de necesidades de los habitantes de la localidad sino también, un espacio de conciliación en los que todas las instancias políticas locales tengan participación (...)”* (Lizarazo, 2005:211).

No obstante según la pesquisa de Velásquez, esta sinergia entre la JAL y los actores sociales del proceso participativo fue más la excepción que la regla, y en general lo que se observó fueron dos patrones. Por un lado, la intervención de los ediles estuvo asociada a apoyar a sectores sociales para que desde su participación en los encuentros ciudadanos insertaran propuestas de interés de los ediles en el documento final. Y por otra, en la mayor parte de los casos, los ediles se mantuvieron al margen del proceso (Velásquez, 2006: 189-191).

En referencia al acatamiento de las prioridades establecidas como resultado de los encuentros ciudadanos y su incorporación al plan de desarrollo local se aprecia, tanto en el estudio de Lizarazo como en el de Velásquez, que tanto las JAL como los alcaldes locales respetaron en un alto grado las propuestas de los encuentros, según los datos de Velásquez, se respetó el 80%²⁵⁰ de las medidas (2006:185). Aunque hubo diferencias

²⁴⁹ Para el estudio se revisaron las actas de los encuentros ciudadanos del ejercicio 2004 así como las relatorías e informes efectuados por el equipo de gobierno que acompañó este proceso, en total 448 documentos (Lizarazo, 2005:196).

²⁵⁰ En las relatorías reseñadas por Lizarazo no obstante, se observa la suspicacia de la ciudadanía frente a los encuentros ciudadanos, en la localidad de Teusaquillo un asistente señalaba: “a lo largo del encuentro (...) se pudo observar la prevención que tiene la comunidad frente al espacio, por cuanto siente que sus iniciativas en últimas terminan siendo ignoradas”, o en la de Santa Fe: “desconfianza de algunos participantes, con relación a los insumos que salgan de las actas, para que se respeten y no suceda como en los anteriores” o en San Cristóbal, “ese plan ya estaba preparado y solo reunían a las personas para justificar la participación”, o en palabras del miembro de una JAC “quien manifestó que existía redireccionamiento de los Encuentros

importantes entre localidades (Engativá, 49%, o Teusaquillo 98%) lo cierto es que en la versión final de los planes locales prevalecieron las propuestas definidas en los encuentros, cabe resaltar, sin embargo, que esto responde principalmente a que según lo estipulado en el Acuerdo 13/00, art. 18, las decisiones concertadas en los encuentros ciudadanos no podrá ser modificadas por las autoridades, por ello tanto las JAL como el alcalde local tienen poco margen para la redefinición de prioridades o incorporación de nuevas propuestas. Esto fue un avance importante respecto al ejercicio del gobierno de Mockus (Fundación Corona, 2003:206). Por otra parte cabe recordar que los planes locales deben corresponderse con los objetivos del plan de la ciudad, por tanto los ciudadanos debaten un borrador que ha sido preparado por el alcalde local atendiendo las directrices del gobierno municipal, por lo que no integran iniciativas novedosas. Finalmente, debe destacarse que las prioridades definidas por los ciudadanos en los encuentros no especifican la inversión que se incluirá en los presupuestos de las localidades por cada rubro, en palabras de Lizarazo “Resulta ser un cheque en blanco para quienes tienen la capacidad de incidir y definir el presupuesto: alcaldes locales, ediles y algunos funcionarios locales” (2006:292).

Uno de los puntos más cuestionados por los asistentes fue el relativo a la información. Teniendo en cuenta que en los encuentros se debaten propuestas para abordar la problemática de las localidades (algunas de las cuales tienen un tamaño importante y población que supera a los 500.000 habitantes) y hacer propuestas en el marco del plan de la ciudad, es imperativo que los asistentes cuenten con los insumos de información para hacer aportes de calidad. Según la pesquisa de Lizarazo, parte de las limitaciones del proceso de planificación participativa en las localidades es la calidad y suficiencia de la información suministrada, desde su perspectiva, se destacan dos cuestiones, una, que la información suele ser incompleta y dos, no se traduce al lenguaje de los asistentes (2005:222-225). Respecto al primer punto, como se señalaba en un apartado anterior, la información técnica depende principalmente de Planeación Distrital y dada la débil articulación de esta entidad con el proceso participativo en las localidades, en ocasiones no se facilita adecuadamente la información necesaria para llevar a cabo los encuentros. De igual forma, cuando se suministra la información esta suele ser demasiado técnica para los asistentes a estos espacios, lo que genera una brecha importante entre el lenguaje de la administración y el de la ciudadanía, en una de las relatorías reseñadas por Lizarazo se afirmaba *“la información y la metodología a utilizar en estos encuentros es muy técnica para el nivel de educación que hay en esta localidad (...) lo cual hace un poco dispendioso obtener los objetivos del encuentro”* o en otro caso, *“Es inevitable y recurrente*

Ciudadanos ya que el ‘alcalde no tiene en cuenta las necesidades de la comunidad’” (Lizarazo, 2005:230).

la idea de que no todos entienden los términos técnicos que manejan algunos funcionarios”, de igual forma, otro testimonio evidenciaba que los asistentes en ocasiones no tienen claridad acerca de los objetivos del mismo “De nuevo la desinformación vuelve a ser un factor fundamental para que las personas se sientan aisladas del proceso, pues se les explicó el porcentaje de cada programa (dentro del plan local) pero no se explicó qué proyectos se van a llevar a cabo con ese dinero. Desde un comienzo fue claro que las personas mal entendían el proceso de los encuentros ciudadanos, desconocían el para qué del proceso de participación y esto quedo demostrado con los resultados finales” (Lizarazo, 2005:223).

El problema que subyace a que la información no se adapte al lenguaje de los asistentes se profundiza si se tiene en cuenta que, según los datos suministrados por Velásquez, el 65% de los asistentes a los encuentros pertenecen a los estratos bajos de la ciudad (2006:158), sectores que tienen las mayores necesidades y probablemente encuentran que la única forma de poder incidir en la agenda pública, además de las redes clientelares, es este tipo de espacios participativos. En contraste, sólo el 1% corresponde a los estratos medio- alto y alto.

Además de los esfuerzos realizados por el gobierno de Garzón en materia de planificación participada en el ámbito territorial, tanto en el nivel de la ciudad como en las localidades, se hizo visible una apuesta hacia lo que se denominó participación de grupos poblacionales. Si bien desde la década del noventa se había creado espacios para colectivos con problemáticas específicas como el Consejo Distrital de Discapacidad (CDD) y la Comisión Consultiva Distrital de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, ambas de 1994, o los Consejos Locales de Juventud que se crearon en 1997, es claro que es en el gobierno de Garzón donde se da mayor impulso a este tema, en una apuesta por brindar un tratamiento diferenciado, discriminación positiva, y fortalecer el reconocimiento de sus derechos. De esta manera, la apertura de estos espacios busca servir a un doble objetivo: i) crear instancias de participación para hacer posible la intervención de colectivos sociales tradicionalmente excluidos, estrechando las desigualdades políticas y las asimetrías de influencia sobre las acciones de gobierno y, ii) a fin de brindar información para que la administración la tenga en cuenta en los procesos de política pública (Hernández, 2010:90). La política pública de participación ciudadana orientada al enfoque poblacional se ha dirigido especialmente a los siguientes colectivos: afrodescendientes, discapacitados, indígenas, jóvenes, lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas (LGBT), mujeres y personas residentes en propiedad horizontal. En la tabla 5.2, se puede observar los espacios de participación constituidos tanto a nivel de la ciudad (distrital) como a nivel de localidades.

Tabla 5.2 Espacios de participación de grupos poblacionales en Bogotá

| Sector/ Población | Instancia analizada |
|----------------------|---|
| Mujeres | Consejo Consultivo de Mujeres |
| | Subcomités Operativos Locales de Mujer y Género. |
| Indígenas | Cabildos indígenas |
| | Asociación de Cabildos Indígenas ASCAI |
| Jóvenes | Consejo distrital y local de juventud |
| Discapacidad | Consejo Distrital de Discapacidad (CDD) |
| | Consejos Locales de Discapacidad |
| | Comité Técnico Distrital de Discapacidad (CTDD) |
| LGBT | Consejo consultivo LGBT |
| Afros | Comisión Consultiva Distrital de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. |
| Propiedad Horizontal | Consejos Locales de Propiedad Horizontal |

Fuente: Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal de Bogotá

Es preciso destacar que la reforma administrativa del año 2006 (Acuerdo 257 de 2006), estableció que uno de los principios de la administración será la participación, junto con la democracia y el pluralismo, de igual forma, que será un elemento central en el proceso de políticas públicas, en la definición de gasto y la inversión (Art. 43). De igual forma, reafirma que favorecerá la intervención de la ciudadanía en el control y rendición de cuentas de la administración. Por otra parte determina que a la Secretaría de Gobierno corresponde la responsabilidad principal de promover la participación, que tendrá un carácter transversal en la gestión, en la misma línea, se creó el Instituto Distrital de la Participación y Acción comunal (IDPAC) quien será el encargado de liderar y coordinar el tema en la estructura de gobierno municipal.

Una de las debilidades de la estructura participativa en la ciudad, que ya había sido subrayada anteriormente, era la desarticulación del gran número de instancias

participativas existentes en la ciudad, para 2007 más de 40 (González, 2007:76). A fin de corregir esta cuestión se creó el Sistema Distrital de Participación (decreto 448 de 2007) como “mecanismo de articulación entre la administración distrital, las instancias de participación, las organizaciones sociales y comunitarias y redes, asociaciones, alianzas - temporales y permanentes, con el fin de garantizar el derecho a la participación en las políticas públicas del Distrito Capital de Bogotá” (artículo 2).

El sistema distrital de participación²⁵¹ contempló varios espacios de articulación de las políticas y los programas relativos al tema participativo, tanto a nivel del gobierno municipal como en las localidades. En el nivel municipal se crea la Comisión Intersectorial de Participación Distrital (CIP), que será coordinada por la Secretaría de Gobierno a través del IDPAC y estará conformada por un representante de cada uno de los 12 sectores administrativos. El objetivo principal del CIP era coordinar el tema participativo en las diferentes entidades del gobierno y organizar toda la oferta institucional, dado que los espacios participativos, en función de su ámbito de actuación, dependen de entidades diferentes sin que necesariamente estén coordinados. Además del CIP se creó el Espacio Cívico Distrital de Participación concebido como un espacio autónomo de organizaciones sociales en el que no habría intervención de representantes del gobierno. En el plano de las localidades, se constituyó la Comisión Local Intersectorial de Participación (CLIP) que estaría compuesto por delegados de entidades del gobierno municipal que desempeñen actuaciones en el nivel local, para coordinar la estrategia de participación. Por último, se instituyó el Espacio Cívico Local con la idea de que se constituyese en un punto de convergencia de las organizaciones y redes sociales de las localidades a fin de hacer seguimiento y proponer estrategias relativas a la política pública de participación que se ejecuten en la localidad. La particularidad de este espacio es que se trata de una instancia autónoma que debe constituirse y funcionar de acuerdo a la iniciativa de las organizaciones sociales, teniendo en cuenta la tradicional debilidad de éstas en la ciudad el reto de la siguiente administración era lograr su efectiva puesta en marcha.

5.2.1.3. Gobierno de Samuel Moreno (2007-2011)

En el plan de desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” del alcalde Samuel Moreno, la participación, al igual que en el gobierno anterior, ocupó un papel importante siendo el lema del gobierno “Ahora decidimos juntos”. El gobierno de Moreno dio continuidad a algunas medidas del gobierno anterior como el sistema distrital de

²⁵¹ En un documento del año 2004 expertos de participación de la ciudad sugirieron entre otros, la creación de un Sistema Distrital de Participación, que “que busque resolver las fracturas existentes entre las distintas instancias de participación, entre el nivel distrital y local, entre lo social y lo político, entre lo individual y lo colectivo y entre líderes sociales y sus bases” (González et al, 2004:11). La normativa relativa al sistema recogió buena parte de las sugerencias presentadas en tal documento.

participación y la escuela de participación y gestión social. Se instituyó como uno de los principios que debía orientar las políticas públicas y la acción de la administración, ésta última a juicio del plan “promoverá el ejercicio de la participación a través de los canales existentes y de los que el gobierno y la propia ciudadanía consideren necesarios. La participación será un componente transversal de todas las políticas públicas del distrito” (2008:25). En el plan igualmente hay un capítulo dedicado exclusivamente a la participación con diferentes estrategias y programas²⁵².

Respecto al desarrollo del proceso de planificación en las localidades, el quinto ejercicio inició como establece la norma, durante el mismo mes de posesionado el nuevo gobierno. Teniendo en cuenta de que se trataba de la tercera ocasión en la que se aplicaba el Acuerdo 13/00 en el proceso de elaboración del plan de desarrollo en las localidades, ya se contaba con experiencia acumulada y las dos administraciones a través de informes de consultoría y estudios se habían encargado de hacer seguimiento al proceso y evaluar sus logros y limitaciones. Una de las primeras estrategias del gobierno de Moreno fue la realización de actividades preparatorias de los encuentros ciudadanos en las diferentes localidades, lideradas por distintas entidades²⁵³. Cada una desde su competencia contribuyó en la preparación de los encuentros, bien sea a través de jornadas de sensibilización, diagnósticos sectoriales (cultura, juventud, salud, mujeres). Dado que una de las limitaciones del ejercicio anterior había sido la deficiente información, se buscó que todas entidades que tuvieran presencia en las localidades suministraran información para elaborar un diagnóstico, con estos datos se preparó una cartilla para cada localidad. A pesar de lo anterior, la coincidencia del proceso de elaboración del plan de la ciudad y el de las localidades nuevamente fue vista como un obstáculo, toda vez que las entidades concentraron sus esfuerzos en facilitar información al gobierno de la ciudad más que a las localidades. Según el informe del IDPAC sobre los encuentros del 2008, se advierte “la simultaneidad de tareas técnicas (documentos de soporte, definición de metas e indicadores, etc.) en el nivel distrital y local, rebasa la capacidad operativa y técnica de las entidades para atender con suficiencia y calidad las actividades” (Fajardo et al., 2010:36).

²⁵² Dentro de las estrategias destacan: fortalecer los espacios de participación, hacer seguimiento a la intervención ciudadana en los planes de desarrollo local. Se contemplan tres programas: i) ahora decidimos juntos, ii) organizaciones y redes sociales, y, iii) control social al alcance de todos. Por último, algunos de los proyectos definidos por el plan en esta materia, eran: sistema de presupuestos participativos, realizar obras con participación ciudadana. Por último observando las metas se aprecia que algunas a priori, parecen bastante ambiciosas como: formar 16.000 ciudadanos en la escuela distrital de participación, o formar 127.000 personas en temas de ciudadanía y participación social.

²⁵³ Así por ejemplo en la localidad de Chapinero las actuaciones estuvieron a cargo del Consejo Local de Gobierno, la Comisión Local Interinstitucional de Participación (CLIP), la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría Distrital de Cultura. En el caso de Kennedy actuaron la CLIP, el IDPAC, la alcaldía local y el Consejo Local de Política Social (CLOPS).

El número de organizaciones sociales inscritas para formar parte de los CPL en las distintas localidades tuvo un crecimiento importante respecto al ejercicio de 2004, se pasó de 1933 a 4021, lo que puede dar cuenta de la relevancia que este espacio ha adquirido entre el tejido social de la ciudad. No obstante, del total de organizaciones inscritas sólo el 60% participó en la elección de las asociaciones que conformarían el CPL.

En relación a la inscripción en los encuentros ciudadanos, hubo en total 116.788 personas inscritas, de las cuales solo asistió el 56,7%. De esta manera aunque el número de inscritos ha crecido de manera importante desde el 2001, el incremento del número de asistentes ha sido más moderado. Como lo muestra la tabla 2, el aumento más importante en relación a los inscritos fue en el año 2004, que como se señaló anteriormente estuvo motivado por la atención brindada por el gobierno de Garzón para generalizar la participación de la ciudadanía en los encuentros. Si bien el incremento porcentual entre 2001 y 2004 respecto al número de inscritos fue del 85%, respecto al número de asistentes sólo fue del 42%, del 2004 al 2008 fue 29% en los inscritos y 18% en los asistentes.

Tabla 5.3. Evolución inscritos y asistentes Encuentros Ciudadanos

| 2001 | | 2004 | | 2008 | |
|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|
| Inscritos | Asistentes | Inscritos | Asistentes | Inscritos | Asistentes |
| 48.482 | 39.098 | 90.058 | 55.841 | 116.788 | 66.225 |

Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción comunal (Fajardo et al., 2010:73).

Existen localidades en las cuales la relación entre inscritos y asistentes es especialmente preocupante dado que en ocasiones no llega a la tercera parte, como es el caso de Suba y Usme, con un porcentaje de asistencia del 30% y 22% respectivamente. Como ya se advertía respecto al ejercicio del gobierno anterior, este fenómeno puede deberse a lo largo del proceso, la inversión de tiempo que supone e incluso, el tamaño de la localidad puede ser un factor explicativo, en términos del tiempo en movilidad que tiene que destinar el ciudadano que asiste al proceso. De los asistentes el 61% afirma estar vinculado a algún tipo de organización social, lo cual coincide con la literatura que afirma que la pertenencia a asociaciones u organizaciones ciudadanas tienen un efecto positivo en el interés de involucrarse en procesos de participación ciudadana ().

Una pregunta interesante es la que indaga sobre la asistencia a los encuentros ciudadanos anteriores, sólo el 13% afirma haber asistido previamente, lo que puede sugerir cierta frustración entre los participantes o percepción de ineficacia de sus aportes. Según el informe del IDPAC la complejidad del proceso es una de las explicaciones de este bajo número de reincidencia “consultas informales con asistentes y líderes parecen indicar que las personas prefieren espacios de discusión y concertación especializados por temas

o poblaciones, a los espacios tipo encuentro ciudadano, donde las áreas de interés son múltiples y por tanto se demanda mayor volumen de información y un proceso de concertación de intereses más complejo” (IDPAC, 2010:80). A este punto podrían sumarse las observaciones del encuentro ciudadano del gobierno anterior en las que se subrayaba que el tipo información técnica que se suministraba a los asistentes no era comprensible por todos, generando una brecha entre el lenguaje de la administración y los participantes cuestión de dificultaba de manera importante el proceso. Esta cuestión parece ser confirmada por el perfil de los asistentes, según los datos del IDPAC, el nivel educativo de los asistentes es superior al de los inscritos, con un porcentaje muy superior de formación técnica o universitaria²⁵⁴ (Fajardo et al., 2010:81).

Por último, respecto al grado de adopción de las propuestas surgidas en los encuentros respecto a lo aprobado en el plan, fue del 61% cifra que está por debajo del ejercicio anterior²⁵⁵. Los motivos del rechazo de la propuesta no siempre fueron claros en su mayoría alegando que no era competencia de la localidad o que no era viable. En las localidades en las cuales el grado de adopción de las propuestas fue alto se evidenciaron dos situaciones, en primer lugar que la alcaldía local fue favorable al proceso y se vinculó en la etapa de formulación con lo cual cuando la propuesta fue presentada ya había un trabajo de concertación avanzado. En segundo lugar, hubo localidades en donde fue clara la identidad entre las prioridades establecidas por los ciudadanos y los intereses de las autoridades de modo que fue más fácil llegar al consenso. En las localidades donde el nivel de adopción fue menor, destacan algunas en donde las prioridades estratégicas entre la ciudadanía y la administración eran divergentes²⁵⁶, teniendo dificultades para llegar a acuerdos. En otras localidades la ciudadanía presentó propuestas que se escapaban a las competencias de este ámbito. El caso de la localidad de Bosa es interesante, ya que la cercanía entre los líderes del CPL y la JAL hizo posible que se superara la falta de

²⁵⁴ Los datos del IDPAC respecto al nivel educativo de los inscritos y los asistentes son los siguientes:

| | Inscritos | Asistentes |
|--|-----------|------------|
| Ninguno a primaria completa | 32.2% | 17.9% |
| Hasta 9° grado (secundaria incompleta) | 20.1% | 12.5% |
| Hasta 11° (secundaria completa) | 27% | 26.8% |
| Técnica a doctorado | 20.7% | 41.2% |
| Null | 0 | 1.6 |
| Total | 100 | 100 |

Fuente: Fajardo et al., 2010: 81.

²⁵⁵ Según los datos de Velásquez el porcentaje de aprobación fue del 80% en promedio en las localidades, mientras que según los datos del IDPAC, en el gobierno anterior se adoptaron cerca del 65% de las propuestas de los encuentros (Fajardo et al., 2010:98).

²⁵⁶ El IDPAC resalta el caso de la localidad de los Mártires en donde la postura de los vendedores ambulantes era claramente discordante con la de la administración que era más cercana al comercio organizado y formal en la localidad (2010:100).

concertación entre el CPL y el alcalde local, de tal suerte que la JAL incluyó propuestas que habían sido descartadas por el alcalde, que como se ha mencionado anteriormente es el representante del gobierno municipal en las localidades y debe velar porque los planes de desarrollo recojan las estrategias del plan de desarrollo de la ciudad (Fajardo et al., 2010:100-101).

Uno de los programas más innovadores de este gobierno en materia de participación, incorporado en el plan de desarrollo, fue la implementación de presupuestos participativos, que contemplaba apoyar 20 procesos de construcción bajo la metodología de presupuestos participativos locales. Se efectuaron algunos ejercicios denominados presupuestos participativos sin embargo los programas ya estaban definidos con anterioridad y se invitó a los ciudadanos a seleccionar el que más se ajustaba a sus intereses, según uno de los entrevistados “fue una variante poco ambiciosa de los presupuestos participativos”.

Considerando que en la ciudad existe un amplio abanico de mecanismos de participación, es preciso observar de manera breve el desempeño de dichos espacios. Según un informe de la Fundación Foro Nacional por Colombia acerca de la participación en la ciudad, se encontró que en promedio en las localidades operan 19 instancias de participación, pasando 36 como máximo a 5, en la localidad que menos espacios participativos tiene. A pesar de ello, los datos de los gestores de participación en las localidades indican que en total hay 73 espacios lo que da cuenta de la multiplicidad de instancias que se han creado, la mayoría de las cuales son resultado de normativas nacionales que la ciudad debe adoptar.

En esta misma línea, según un informe de la Veeduría Distrital acerca de la promoción de la participación en las entidades del gobierno municipal, encontró que el 81% de las entidades afirman contar con una oficina orientada a fomentar la participación. De ese porcentaje, la gran mayoría han efectuado cursos de formación a fin de cualificar a los funcionarios encargados de este tema. Al preguntarles por el concepto de participación con el que se identifican prevaleció “la participación es el derecho de la ciudadanía a incidir en las decisiones públicas” (Veeduría Distrital, 2011:14). Como se ha señalado a lo largo de este apartado la introducción de la participación en la agenda política en Colombia, y por supuesto en Bogotá, ha sido resultado de un cambio normativo que ha obligado a las administraciones a integrar este elemento tanto en su gestión como en la planificación. En Bogotá esto se ha reflejado en la creación de una multiplicidad de espacios, la mayor parte de ellos desarticulados, sin embargo dentro de este aspecto hay otro punto a destacar y es la dificultad que han encontrado las entidades del gobierno municipal en hacer efectiva la integración activa del ciudadano. Dentro de tales

dificultades destacan los limitados recursos logísticos y humanos para llevar adelante la tarea, la insuficiente formación de los funcionarios, la intermitente voluntad política a este respecto, Lizarazo sobre esta cuestión afirmaba “Trabajar con las comunidades es en ocasiones una especie de castigo para algunos de los funcionarios, pero la tarea debe ser cumplida” (2006:289). Como consecuencia de lo anterior, algunas entidades probablemente opten por crear espacios que en la práctica serán muy poco eficaces para influir en la agenda pero será la manera de formalmente cumplir con la norma.

En las entrevistas con los funcionarios encargados del tema participativo en el gobierno municipal o local se hacía constantemente alusión a la participación como derecho y cuando abordaban los problemas que enfrentaba este tema en la ciudad frecuentemente afirmaban que era necesaria la introducción de nuevas normas para resolverlos, efectuando afirmaciones como “Es necesario que se genere un estatuto de planeación y participación” o “es necesaria una política pública de participación”. Lo anterior crea una suerte de “fetichismo normativo” en donde el mal funcionamiento de los mecanismos de participación se atribuyen al mal diseño o ausencia de normas más que a las condiciones del sistema político o los patrones de movilización social.

La tabla 5.4 expone que del total de espacios, once aproximadamente son lo más utilizados, sugiriendo que hay un alto número de instancias infrautilizadas y que en el nivel local se han ido decantando los espacios más interesantes o eficaces para la ciudadanía y las autoridades locales. Llama la atención que coincidiendo con las afirmaciones de los asistentes en los encuentros ciudadanos, pareciera que para la ciudadanía son los espacios sectoriales o de colectivos poblaciones lo más atención generan, en contraposición con los de ámbito territorial.

Tabla 5.4. Instancias de participación más utilizadas en la ciudad

| Instancia | USAQUÉN | CHAPINERO | SANTAFE | SAN CRISTOBAL | USME | TUNJUELITO | BOSA | KENNEDY | ENGATIVÁ | TEUSAQUILLO | MÁRTIRES | ANTONIO NARIÑO | PUENTE ARANDA | LA CANDELA RIA | CIUDAD BOLIVAR |
|--|---------|-----------|---------|---------------|------|------------|------|---------|----------|-------------|----------|----------------|---------------|----------------|----------------|
| Consejo Local de Seguridad | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Comité Local de Emergencias | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Comité Local de Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | | X | X | X |
| Consejo de Planeación Local | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Consejo Local de Cultura | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | | | X | X | X |
| Consejo local de Juventud | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Consejo Tutelar de los derechos de los niños y niñas | X | X | X | X | | | | X | X | X | X | X | | X | |
| Consejo Local de Deportes, Recreación y Aprovechamiento del Tiempo Libre | X | X | | X | | | | | X | X | | X | X | X | |
| Comité de Participación Comunitaria en Salud (COPACO) | X | X | X | X | | | X | X | X | X | X | | X | X | X |
| Asociación de Usuarios del Hospital | X | X | | | | | X | X | X | | X | | X | X | |
| Consejo Local de Política Social (CLOPS) | X | X | X | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Unidad de Apoyo Técnico al CLOPS (UAT) | X | X | | X | | | X | | X | | | | X | | X |
| Consejo Local de Personas con Discapacidad | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | X | | X | | X |
| Comité de Seguimiento a Casos de Violencia Intrafamiliar y Sexual. | X | X | | X | | X | | X | X | X | X | | | | |
| Comité Local del Adulto Mayor | X | | | | | | | | | | | X | X | | |
| Consejo Local de Educación | X | | X | | | | | X | | | X | | | | |
| Comisión ambiental local, CA | | X | X | X | | | X | X | X | X | X | X | | | X |
| Veeduría ciudadana | | X | | | | | | X | X | | X | | X | X | |
| Gobierno escolar | | X | | | | | | X | | | | | | | |
| Personeros estudiantiles | | X | | | | | | X | | | X | | | | |
| Consejo Local de Gobierno | | | X | X | X | X | X | | X | X | | | X | | |

Fuente: Fundación Foro Nacional por Colombia, 2009: 119.

Además de la oferta participativa estatal la investigación encontró algunas experiencias de participación, redes, comités, mesas, de iniciativa comunitaria, que aunque son menores, resultan interesantes máxime si se tiene en cuenta que la iniciativa sobre la cuestión participativa desde la década del noventa ha provenido principalmente del Estado. Buena parte de estas están orientadas hacia cuestiones sectoriales, en segundo lugar, poblacionales, y en último, territoriales.

En una encuesta realizada por IDPAC a la ciudadanía sobre el tema participativo en la ciudad se corroboró el desconocimiento que se tiene en general sobre las instancias de participación creadas. Como puede apreciarse en la siguiente gráfica, de los encuestados sólo el 26% afirma conocer lo que es el plan de desarrollo de la ciudad y el 25% el plan de desarrollo local (IDPAC, 2010b:38).

Gráfico 5.1. ¿Cuál de los siguientes instrumentos, instancias o políticas de la administración conoce?



Fuente: IDPAC, 2010:38

En la misma encuesta se preguntaba acerca de lo que significaba para el entrevistado la participación. Llama la atención que el 25% afirmó que la participación consiste en poner en práctica acciones cívicas y de cultura ciudadana, mientras que para el 20% radica en solucionar problemas de interés común con otros, pareciera según estas afirmaciones que el discurso del exalcalde Antanas Mockus orientado a la concienciación cívica de los ciudadanos pareciera haber calado más que la cuestión de la participación como un derecho y ejercicio de la ciudadanía. Por otra parte, para un importante 19% la participación se traduce en ejercer el derecho al voto, mientras que sólo para el 9% consiste en incidir en las decisiones públicas y para un mínimo 3% radica en acompañar o promover una protesta (IDPAC, 2010:13). En el mismo documento se ponía de manifiesto que para los encuestados cuando las personas cumplen con sus deberes y lideran acciones comunitarias los problemas de la ciudad pueden mejorar, por el contrario la percepción de mejoría baja significativamente con el supuesto de que las personas se organicen y movilicen para solucionar los problemas de la ciudad, de hecho se subrayaba que como se había podido comprobar en encuestas anteriores la palabra “movilizar” suscita renuencias entre la mayor parte de los entrevistados (IDPAC, 2010:50).

Pareciera que a pesar de los cambios normativos introducidos en la Constitución de 1991 todavía para la mayor parte de los ciudadanos, en el caso de Bogotá, la participación

tiene que ver con el cumplimiento de normas y del ejercicio del voto, mientras que para una parte minoritaria consiste en la influencia en las decisiones públicas o acciones de protesta que, probablemente, según lo señalado en los capítulos anteriores, se continúan viendo como acciones subversivas más propias de grupos ilegales que de ciudadanos.

Por último es preciso considerar que para el gobierno de Samuel Moreno fue un importante reto poner en funcionamiento el sistema distrital de participación a fin de articular tanto el gran número de mecanismos existentes como las políticas y actividades de las entidades de gobierno al respecto. Según las entrevistas con los gestores locales del IDPAC hubo importantes limitaciones en la constitución de los espacios cívicos locales, toda vez que dependen de la iniciativa de las propias organizaciones sociales y que han persistido ciertas tensiones con el CPL se ha conformado en 16 de las 20 localidades pero excepcionalmente funcionan como se esperaba. Por otra parte, tanto los expertos entrevistados como los gestores coincidieron que desafortunadamente el espacio cívico que tenía el propósito de convertirse en una instancia de bisagra entre los diferentes mecanismos se ha convertido en uno más, donde la ciudadanía no tiene mucha claridad sobre cómo operar. A juicio de uno de los entrevistados la limitación del sistema de participación es que nuevamente se preocupó más por el cómo, instancias creadas, que por la perspectiva, lo que se espera de ellas.

Por otra parte, cuando se preguntó a los funcionarios, en particular del IDPAC, si no consideraban excesiva la oferta participativa en la ciudad, en general señalaron que lo importante era darle a la ciudadanía la oportunidad de incidir en los procesos de gobierno, como consecuencia, cuantos más mejor para el ciudadano. No obstante, otros funcionarios en particular las entidades más técnicas subrayaban la gran desarticulación existente y las diferentes lógicas que priman en las entidades. Así, si bien la Constitución de 1991 estableció la participación como de obligado cumplimiento, los funcionarios reconocen que ello depende tanto de la voluntad política del alcalde de turno como del director de la entidad, quien atribuye su propio enfoque y prioridades haciendo que el tema de la desarticulación se agrave aún más.

Finalmente, cabe destacar que durante el gobierno de Samuel Moreno hubo un escándalo de corrupción que implicó directamente al alcalde, quien tuvo que renunciar, a parte de su equipo y algunos concejales, lo que sin duda afectó en general a los procesos de gobierno y por supuesto a la cuestión participativa. Cuando se estaba realizando la recolección de información y el trabajo de campo se estaba teniendo lugar la investigación por cuenta de la corrupción, a este respecto un entrevistado afirmaba: *“En este gobierno se le apostó sólo de manera formal a la participación porque la participación de alguna*

manera implica control y no les interesaba. (La participación) Es enemiga de los temas de falta de visibilidad de ineficiencias, de corrupción”.

5.2. Caso de Madrid

5.2.1 Etapa de predominio de izquierdas 1979-1989

Desde la transición democrática la cuestión participativa ha estado de alguna u otra manera dentro de la agenda política de la ciudad de Madrid, no obstante la relevancia conferida por los diferentes gobiernos ha variado. Ello ha estado estrechamente relacionado con el color político del partido de gobierno así como con la voluntad política del alcalde mientras que la capacidad de la ciudadanía de insertar este tema en la agenda ha sido menor. No obstante el grado de organización y movilización de la ciudadanía logrado desde la década del setenta, en particular, a través de las asociaciones de vecinos, articulada a través de la FRAVM, convirtió a estas organizaciones en actores claves dentro de la gobernanza de la ciudad.

El entusiasmo suscitado en la primera etapa de la democracia en España estaba puesto en el reconocimiento del papel del ciudadano en la política, permitiendo su libre participación tanto en la elección de mandatarios como en las acciones de gobierno, aunque a este último se le confirió un papel secundario subordinado a la visión que tuvieran las autoridades y los partidos sobre el tema. En los primeros años de la transición el nivel local ocupó un segundo lugar en el cambio de la arquitectura política del país cuya atención se orientó principalmente a las Comunidades Autónomas. No sería hasta 1979 cuando se convoquen las primeras elecciones locales y es en éstas donde el tema de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de gobierno aparece con más fuerza, vinculado con la experiencia reciente de movilización ciudadana que había tenido lugar desde los últimos años del franquismo en distintos municipios del país en donde este tema fue frecuente en las reivindicaciones. Los partidos de izquierda, en particular el PCE y ORT, se mostraban discursivamente a favor de un control constante de los ciudadanos frente a la actuación de los representantes advirtiendo la necesidad de repolitizar la esfera social e inculcar aptitudes cívicas a los ciudadanos. Lo anterior estaba en consonancia con el papel que habían tenido estos partidos en la movilización ciudadana de los años setenta. La cercanía entre el movimiento vecinal y los partidos de izquierda en los primeros años de la democracia era notable y por ello las aspiraciones a que el tema participativo se integrara a la agenda en caso de que éstos llegaran al poder eran notorias.

En efecto, en el caso de Madrid, el primer gobierno de la democracia de coalición PSOE y PCE, 1979- 1983, mostró inicialmente anuencia a que la cuestión de la participación directa de la ciudadanía y el tema de la descentralización fueran parte

integrante de la agenda, estos temas que fueron incluidos de forma central a la campaña electoral. El apoyo a estas dos cuestiones dado por este gobierno se hizo explícito a través de dos medidas, en primer lugar, la reorganización y fortalecimiento de las Juntas Municipales de Distrito, y en segundo, mediante normativa específica sobre el tema participativo.

Como se señaló en el capítulo III, el fortalecimiento de las Juntas Municipales de Distrito, por lo menos a nivel discursivo, estaba vinculado con el interés de crear ámbitos de gobierno cercanos al ciudadano, lo que implicaba cierto nivel de descentralización, para que la ciudadanía tuviera la posibilidad de presentar demandas y controlar la gestión de gobierno en su territorio. Aunque ya desde ese entonces se empieza a observar la tendencia general que sobre este tema han tenido los gobiernos de Madrid y ha sido la preeminencia de la desconcentración sobre la descentralización. De esta forma se han trasladado más competencias administrativas y de gestión que de decisión hacia los distritos.

Respecto a la normativa sobre la participación, esta cuestión se incorporó de manera temprana en la agenda de gobierno, sin embargo durante el primer año ya se empieza entrever la falta de consenso al interior de la Corporación, entre el PSOE y PCE. Durante el primer año fue difícil lograr un acuerdo respecto a las normas que guiaran la participación en los barrios y distritos de la ciudad. Mientras que la propuesta del PCE era más próxima a que la organización ciudadana que se había articulado desde la década del setenta tuviera un papel activo en los procesos de gobierno, en coherencia con las reivindicaciones que habían constituido su discurso, la propuesta del PSOE era abrir espacios participativos meramente consultivos en los que se pudiera escuchar a la ciudadanía pero cuya competencia decisoria recayera en las autoridades que habían sido elegidas para ello. Paralelo a esta pugna estaban las asociaciones de vecinos, principalmente, y la FRAVM cuya creación en 1979 supuso la emergencia de un interlocutor social con fuerte base en los distritos más movilizados cuestión por la cual pasó a convertirse en un actor importante en los procesos de participación, ello sin olvidar que el PCE contaba con una presencia importante en la junta directiva de esta Federación (Villasante, 2008: 235). La visión desde el movimiento vecinal de las primeras propuestas de participación era que a lo largo de la legislatura este tema se había ido recortando “y no respondía a las promesas que se hicieron durante la campaña electoral” (Diario ABC, 23 de Mayo 1980).

Así el proceso de aprobación de la primera normativa de participación pasó por un debate intenso entre los partidos de gobierno, y entre el gobierno y el movimiento ciudadano, principalmente la FRAVM. Durante el primer año ya las asociaciones empiezan

a criticar la lentitud con la que se estaban constituyendo las Juntas Municipales de Distrito y el retraso de la normativa de participación señalando que esto dejaba entrever el poco interés de los partidos mayoritarios del Ayuntamiento, incluido UCD, en fomentar tanto la participación ciudadana como en sentar las bases de un proceso de descentralización hacia los distritos. Estas críticas eran más fuertes en los distritos cuyas asociaciones de vecinos tenían una trayectoria importante, como en el caso de Puente de Vallecas (El País, 8 de febrero de 1980).

El 28 de marzo de 1980 el Pleno Municipal aprobó, con el voto en contra de UCD, las “Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana en las Juntas de Distrito”²⁵⁷ promovidas por la Delegación de Acción Vecinal, cuyos ejes eran la participación y la descentralización de los distritos. Su carácter fue provisional, según el gobierno esto con el fin de obtener experiencia en su primer año de puesta en marcha para a partir de ello elaborar una normativa definitiva.

Esta normativa contempló intervención de la ciudadanía a través de las JMD, concretamente a través de los Consejos de Distrito que eran concebidos como órganos de participación directa de los ciudadanos en Madrid. Los Consejos tenían como propósito elaborar propuestas que serían recogidas en el orden del día de las sesiones ordinarias de las JMD.

El Concejal- Presidente de la JMD presidía igualmente los Consejos de Distrito, en éste tendrían presencia las asociaciones vecinales, los sindicatos, las organizaciones culturales y demás organizaciones ciudadanas, así como vecinos a título individual, incluso por residente que aunque fueran vecinos del distrito ejercieran un trabajo en el mismo. Dentro de sus funciones estaban el estudiar los problemas al interior del distrito, proponer las actuaciones que estimaran oportunas, así como hacer seguimiento de las actuaciones y participar en acciones directas vinculadas con la solución de los problemas. Se preveía que las reuniones fueran al menos una vez al mes. El estudio de los problemas debía hacerse de manera sectorial, así al interior de los consejos debían conformarse comisiones de trabajo en función de cada sector, si bien la normativa sólo puso como ejemplo las comisiones de educación, salud y cultura. Las propuestas formuladas en el seno de éste órgano posteriormente deberían ser trasladadas y resueltas por las JMD, o por el propio Ayuntamiento en el caso de que fuera de su competencia.

²⁵⁷ Una vez aprobado, la Dirección General de Administración Local del Estado con fecha del 9 de abril, dictó un decreto de suspensión de la normativa participativa por no seguir el procedimiento correspondiente y en parte, considerando excesivo cuestiones tales como que incluso ciudadanos que no fueran residentes de los distritos pudieran participar en los Consejos de Distrito. Posteriormente la Audiencia Territorial de Madrid levantó la suspensión.

Por otra parte, la normativa dejaba claro que las JMD eran los ámbitos de gobierno para desarrollar la participación ciudadana. Así, los Plenos de las JMD tendrían que ser públicos y la convocatoria había de hacerse con la suficiente antelación para que las asociaciones y vecinos pudieran asistir. Igualmente, en los Plenos debían recogerse las propuestas formuladas por los Consejos de Distrito, aunque también podrían incluirse en el orden del día propuestas de entidades ciudadanas que no hubieran sido atendidas al interior de los Consejos.

En estas normas se van a incluir lo que serían los instrumentos principales de participación en el distrito, hasta el año 2004 cuando se promulga el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana: el Consejo de Distrito, la participación en los Plenos de la Junta de Distrito y en los Plenos de la ciudad.

Esta primera normativa fue recibida con escepticismo por una parte del movimiento ciudadano de Madrid, en especial por las asociaciones de vecinos, que si bien reconocían un cierto avance en la materia, señalaban que dicha propuesta estaba bastante alejada de sus aspiraciones. Las principales críticas se concentraron en tres aspectos. En primer lugar que el alcance de estas instancias dependía en gran medida de la voluntad política de las autoridades, tanto del distrito como del Ayuntamiento, para atender las propuestas formuladas en el seno de los Consejos de Distrito como en las alegaciones al interior del pleno de las JMD, “su mayor desconfianza (iba) hacia la aplicación que hicieran de él los presidentes de las JMD. Este miedo viene en parte por las discrepancias habidas entre concejales socialistas y comunistas durante la redacción del documento, ya que hasta última hora no hubo acuerdo sobre el tema” (El País, 2 de abril de 1980). Ya para ese entonces era evidente que los espacios de participación creados estaban subordinados a las autoridades políticas, en particular a los Concejales- Presidentes de las JMD, nombrados a su vez por el Alcalde.

En el caso del Pleno de las JMD, como se señaló en el capítulo III, éste estaría integrado por el Concejales- Presidente del distrito, un vicepresidente y vocales, entre concejales y vecinos, cuya proporción debía reflejar la composición de la Corporación Municipal, es decir los resultados electorales de toda la ciudad, garantizando la presencia de todos los grupos políticos. Los vocales serían nombrados por la Alcaldía a propuesta de los grupos políticos con representación municipal. Sin embargo hubo dos puntos a este respecto que generaron polémica entre el movimiento ciudadano, en primer lugar la forma de elección de los vocales vecinos y en segundo, la definición de la proporción de los vocales en función de los resultados del Ayuntamiento en general. Según la normativa, los vocales vecinos serían propuestos directamente por los partidos políticos lo que para las asociaciones restaba autonomía a la participación de la ciudadanía en este espacio y

asimismo, podría suponer un control por parte de los partidos de la voz de los vocales vecinos, en función de sus intereses y no de las necesidades reales de los barrios generando el riesgo de que la lógica partidista impregnara las posturas, propuestas u opiniones que pudieran elevar tales vocales. Teniendo en cuenta que la normativa pretendía instituir a las JMD en el órgano colegiado de gestión municipal y relación vecinal, en el que, junto las autoridades políticas, se articulara la participación ciudadana a través de los vocales vecinos, la demanda de mantener autonomía respecto a los partidos cobraba más sentido. La propuesta del movimiento ciudadano a este respecto era la instauración de los Consejos de Barrio compuesta por representantes elegidos por los vecinos, dentro de los miembros de estos consejos se elegirían a su vez a los vocales de las Juntas Municipales (Walliser, 2003:130), con lo cual se reflejaría de forma más fidedigna los intereses de la ciudadanía y se mantendría la autonomía respecto a los partidos. En segundo lugar, estaba la cuestión de que la composición de las JMD fuera de acuerdo a la del Pleno Municipal y no en consonancia con los resultados electorales de los partidos en el distrito.

En referencia a los Consejos de Distrito, se señalaba que el hecho de que el Concejal-Presidente de la JMD fuera al mismo tiempo el presidente de los Consejos Distrito implicaba que éste podía en parte definir la dinámica de funcionamiento al interior de los Consejos, agilizando o ralentizando según fuera su interés en estos espacios. En ese sentido, también dejaba la puerta abierta a que en caso de que las relaciones del Presidente de la JMD no fueran muy cercanas con las asociaciones ciudadanas, esto se viera reflejado en el funcionamiento de los Consejos, cuestión que se agudizaría en el caso de que el Presidente de la JMD fuera de un partido contrario al que había recibido mayoría de votación en el distrito. De igual forma, considerando que la naturaleza de este consejo era de tipo consultivo y de asesoramiento, la decisión de atender o no las propuestas surgidas en el Consejo quedaba a merced del Pleno y, obviamente, del Presidente de la JMD, lo que reforzaba su dependencia hacia la voluntad política.

En segundo lugar, muchas asociaciones no estaban de acuerdo en que se diera el mismo poder de intervención en los Consejos a los vecinos a título individual que a las asociaciones, señalando que era extraño que si un vecino quería trabajar por el distrito no estuviera asociado (El País, 2 de abril de 1980). Se puede hacer dos lecturas de este punto. Por una parte, el interés de las asociaciones de no perder su lugar privilegiado de interlocución con el gobierno local, y por otra, la necesidad que veían de seguir fortaleciendo el tejido asociativo de la ciudad en pos de avanzar en contra de la atomización social.

En tercer lugar, se señalaba que el documento era insuficiente al no garantizar el derecho a voz de las asociaciones en los plenos de la JMD. Las entidades ciudadanas podrían intervenir en las sesiones de las JMD con voz pero sin voto, previa aprobación del Concejal- Presidente de la JMD, además los vocales vecinos que tenían voz y voto en el pleno dependían más de los partidos políticos que de las organizaciones sociales del distrito.

En ese sentido, puede concluirse respecto a esta primera normativa de participación que bien se incluyó el tema en la agenda debido a que los partidos de izquierda habían incorporado esta cuestión a su discurso durante los últimos años del franquismo, la transición y la campaña electoral, en particular el PCE, conforme fue desarrollándose la primera legislatura el tema fue perdiendo fuerza y se hizo evidente la falta de consenso entre el PSOE y el PCE. La inexistencia de un marco legislativo a nivel nacional sobre este tema, el reto de los primeros gobiernos democráticos locales de ir configurando y consolidando una institucionalidad democrática, las desavenencias entre el PSOE y el PCE sobre esta cuestión, el interés del primero de consolidar una democracia centrada en los partidos, así como la incertidumbre sobre el mapa político futuro hicieron que del entusiasmo participativo y descentralizador del discurso electoral se pasara a la cautela y a medidas mucho más tímidas a este respecto (Walliser, 2003: 174).

Si bien las asociaciones, en particular las vecinales a través de la FRAVM participaron de alguna manera en la elaboración de dicha normativa, las críticas respecto al documento definitivo no se hicieron esperar en particular por el carácter consultivo de las instancias creadas y la débil garantía de que las asociaciones tuvieran voz en los plenos de la JMD, esto sin contar que la forma de elección de los vocales vecinos privilegiaba una lógica de partido más que de intervención autónoma de la ciudadanía. Los resultados de esta primera normativa pueden dejar entrever que predominó la visión del PSOE de establecer un espacio consultivo en el que los representantes políticos mantuvieran el control del proceso decisional.

Ese mismo año se llevaron a cabo unas jornadas de participación ciudadana con el propósito de examinar la experiencia de la normativa, en especial por la puesta en práctica de los Consejos de Distrito y revisar criterios generales sobre las áreas en las que incidían tales órganos. En estas jornadas las críticas por parte del movimiento ciudadano hacia la normativa establecida fueron constantes y allí el Ayuntamiento a través de la Delegación de Acción Vecinal, incluyó en su discurso la necesidad de profundizar la participación y descentralización en los distritos, afirmación que fue acogida por las organizaciones sociales quienes esperaban que en la normativa definitiva de participación recogiera sus demandas y fortaleciera la participación.

En estas jornadas la FRAVM fue especialmente crítica al señalar la ineficacia y falta de voluntad real del Ayuntamiento respecto al tema de la participación, que pasó de ser uno de los temas principales incluidos por la izquierda en su campaña electoral a un tema secundario en la agenda de gobierno. La principal crítica era que se trataba de espacios estrictamente consultivos que dependían de la voluntad política de los Presidentes de las JMD (El País, 14 de noviembre de 1980). De igual forma se reivindicó la necesidad de dar un rol más activo a los barrios, como ámbito clave para llevar a cabo la participación, y lo imperativo de la elección directa de los representantes vecinales en los distritos. Es preciso señalar que los barrios se constituyeron en el ámbito de movilización por excelencia durante los últimos años del franquismo y en la transición, en especial de la mano de las asociaciones de vecinos, por ello estas organizaciones demandaban al gobierno municipal que se articulara la participación en este ámbito, que por otra parte era el espacio donde se basaba buena parte de la identidad colectiva de muchos de los habitantes de la ciudad. Así, los barrios no los distritos deberían ser las instancias primigenias de participación.

La izquierda englobada por el PCE, la Liga Comunista (LCR) y el Movimiento Comunista (MC) presentaron una fuerte contestación tanto a la forma cómo se organizaron las Jornadas como a la evolución del tema participativo en el gobierno municipal. Para el PCE los mecanismos de participación creados, Consejos de Distrito, no habían funcionado bien y en algunos distritos ni siquiera se habían creado “por lo que intentar extraer consecuencias de algo que aún no ha terminado su fase experimental es un absurdo” (El País, 15 de noviembre de 1980). Lo anterior pone en evidencia la importante discordancia de los dos partidos de gobierno respecto al tema participativo y la relevancia de este tema en la primera legislatura.

Siguiendo a Alberich, la falta de eficacia de los Consejos de Distrito llevó a que progresivamente disminuyera la afluencia de asociaciones a estos espacios y en algunos distritos dejaron de convocarse, “la normativa quedó prácticamente olvidada” (1993:59).

A pesar de lo anterior, en 1982 se promulgan las “Normas Regulatoras de la Participación Ciudadana en las Juntas Municipales de Distrito”, aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento y derogando las Normas de 1980. Esta nueva normativa vino a recoger las principales disposiciones de las Normas de 1980, manteniendo los Consejos de Distrito como principal instrumento de participación, pero sin atender las propuestas planteadas en las Jornadas de Participación Ciudadana organizadas por la Delegación de Acción Vecinal a final de 1980. Hubo ciertas novedades en la normativa, entre las que destacan la conformación del Consejo Asesor Consultivo integrado por los vocales de las comisiones de trabajo del Consejo de Distrito que se reunirá semestralmente con el fin de evaluar la

situación del distrito. En segundo lugar se aprueba la convocatoria de Asambleas Generales que las JMD deben convocar una vez al trimestre y que tendrá un carácter informativo, en particular a cuestiones atinentes presupuesto y urbanismo, en estas asambleas abiertas podrán intervenir todos los vecinos. Pese de ello, sólo en unos pocos distritos se obedeció la norma. Por último, aquellos vecinos que deseen a título individual tener voz en los plenos, deberán cumplir con la presentación de 500 firmas.

Este marco legal aunque contemplaba nuevos espacios como el Consejo Asesor Consultivo, sigue por la línea de establecer instrumentos consultivos, sin carácter vinculante, que sólo son efectivos en la medida en que el gobierno, del distrito o del Ayuntamiento, tenga la voluntad política para hacerlo.

En este período, 1979 a 1983, es preciso resaltar la relación oscilante entre el PCE y el movimiento asociativo. Una parte de este movimiento, en particular el vecinal, acusaba al PCE de consentir la tímida política de participación establecida durante esta legislatura, toda vez que bajo su gobierno, en coalición con el PSOE, se aprobaron las primeras normas de participación que estuvieron muy alejadas del discurso mantenido por este partido en la transición y en la campaña electoral. Las críticas iban desde los intentos de manipulación, a que una vez en el gobierno buscaron convencer que los objetivos de las asociaciones iban a ser cubiertos por las instituciones democráticas, en especial por los partidos, con el fin de disminuir la movilización y aquietar a un movimiento asociativo que ya estaba experimentando una crisis. Asimismo se señalaba cómo ante las elecciones el PCE se acercaba nuevamente a las asociaciones de vecinos (El País, 19 de febrero de 1983).

De igual forma cabe destacar la influencia del PCE en la FRAVM. Como se señaló en el capítulo anterior, desde sus primeros años la FRAVM fue un punto de confluencia de partidos de izquierda como ORT y el PCE que tuvieron un papel relevante en la organización y estrategias de movilización del movimiento vecinal casi desde su inicio. Ello trajo como consecuencia que las pugnas entre estos partidos, o incluso las contiendas internas tuvieran reflejo en la FRAVM. Para 1985, las nuevas elecciones de la junta directiva de la FRAVM fueron vistas por algunos sectores, como resultado del enfrentamiento entre los grupos “carrillistas” y “gerardistas” dentro del PCE, según palabras del presidente saliente: “Hoy por hoy, el presidente de la Federación no puede ser otro que el que desee el Comité Central del PCE, mi partido, ya que el sector “gerardista” cuenta con la mayoría en las asociaciones de vecinos” (Diario Liberación, 20 de febrero de 1985). Dichas afirmaciones, que aunque no eran compartidas por otros sectores del partido, ponían de manifiesto la estrecha relación entre el PCE y la FRAVM, haciendo dependiente a esta organización de las dinámicas del partido. También es

preciso resaltar la entrada del PSOE a la junta directiva. Los anteriores cambios pueden tener una lectura más política que de gestión y de relación con los objetivos e intereses de las asociaciones.

En febrero de 1986 se celebra el I Congreso del Movimiento Vecinal en Madrid, organizado por la FRAVM articulado al lema “Participando hacemos Madrid” en el que se dieron cita 142 delegados de asociaciones. Además de cuestiones tales como la calidad de vida, la juventud, la seguridad ciudadana o la sanidad, entre otros, el movimiento vecinal se pronunció en torno al deficiente funcionamiento de los Consejos de Distrito, “son inoperantes y no conducen a nada” señaló el Presidente de la FRAVM, instando a la necesidad de “ampliar los cauces de participación ciudadana a través de consejos consultivos, participando activamente en los plenos o instituyendo el referéndum municipal” (El País, 17 de febrero de 1986). En tal congreso se hizo evidente la relación tensa entre la FRAVM, encabezando el movimiento vecinal, y las autoridades tanto de la CAM, Joaquín Leguina, como el Ayuntamiento, pero especialmente con el primero²⁵⁸. Juan Barranco, alcalde Madrid, dejó entrever, finalizadas las jornadas, la posibilidad de reformar la normativa de participación vigente.

En 1987, se determinó la actual organización territorial de Madrid, constituida por 21 distritos, y se mantuvo la tendencia ya observada en la primera legislatura del PSOE-PCE hacia la desconcentración. Poco a poco la palabra descentralización fue desapareciendo del discurso político.

El cambio del escenario político en 1987 en Madrid, con la consecuente pérdida de la mayoría absoluta del PSOE, conlleva a una necesidad de alianzas para mantener el frágil equilibrio de poder. La izquierda, el PSOE como el PCE (IU), habían perdido un total de 7 escaños respecto a la legislatura anterior, seis el primero y 1 el segundo, en tanto que la recién creada CDS, obtiene nueve. Dado que el número de escaños de las dos formaciones de izquierda no suponía mayoría absoluta y debido a la maltrecha relación que mantenían, llevó a que Juan Barranco obtuviera la alcaldía al ser el PSOE la agrupación con mayor votación. Los partidos de derecha no lograron formar coalición en tanto CDS decide finalmente no pactar con AP y los concejales de IU se abstienen. Esta situación genera un débil equilibrio de gobierno, que entre otros pudo haber derivado en el acercamiento de Barranco al movimiento vecinal para lograr tener un aliado entre el movimiento ciudadano, que de cualquier manera mantenía una relación estrecha con IU, especialmente a través de la FRAMV. Tal cercanía entre Barranco y la FRAVM se tradujo

²⁵⁸ El Presidente de la FRAVM destacó los problemas de financiamiento que habían tenido para celebrar el congreso, en particular por cuenta de la Comunidad de Madrid, acusaciones que en el mismo artículo, el Presidente de la CAM, Joaquín Leguina rechazaba, reiterando que este organismo había apoyado con 500.000 pesetas para la celebración del mencionado congreso (El País, 17 de febrero de 1986).

entre otros en el “Protocolo de Colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid” suscrita en noviembre de 1987, en el que se “reconoce la participación, con voz, de la FRAVM en los Plenos Municipales” asimismo se “cede a la FRAVM el libre uso, sin contraprestación económica alguna y mientras la Federación exista de un local para el buen desarrollo de las actividades de ésta”, reconociendo que el Ayuntamiento “mantendrá un nivel estable de relación con la FRAVM, a través de la Concejalía de Coordinación y Participación (además) garantizará la presencia de la FRAVM en las distintas comisiones informativas, y la recepción previa de la información necesaria para que su participación sea asegurada” cuestiones que ponen en evidencia el interés de Barranco por mantener las buenas relaciones con el movimiento vecinal, posicionando a la FRAVM como interlocutor social privilegiado.

El gobierno continúa con su compromiso de fortalecer la participación al elaborar un nuevo reglamento de participación ciudadana, que sin embargo debía ser aprobado por el Pleno, por ello se necesitaba el consenso tanto con CDS como con AP e IU, al tiempo que era preciso mantener el acuerdo con la FRAVM. Así, en el año 1988 se aprueba un nuevo reglamento sobre participación ciudadana, pronunciado por la recién creada Área de Coordinación y Participación en reemplazo de la de Coordinación y Descentralización.

Dado que a nivel nacional ya existía una normativa que enmarcaba la participación, LRBRL de 1985, a diferencia de las normas promulgadas de 1982, en las disposiciones generales se señala que las normas regulan la participación de los vecinos en la gestión municipal conforme lo previsto en las Leyes, es decir, ya la normativa no sólo dependía del criterio de la Corporación Municipal sino que debía ajustarse a un marco más general. Por otra parte, tal como lo establecía la LRBRL y la Carta Europea de Autonomía Local (1985) el municipio debería ser el cauce inmediato de la participación ciudadana en los asuntos públicos. En estas nuevas normas se aprecian algunas modificaciones respecto a la normatividad anterior. A nivel más general se puede decir que la regulación de 1988 es más amplia y específica en comparación con la de 1982, reconociendo derechos tanto a los vecinos a título individual como a las entidades ciudadanas en materia de participación, asimismo determinando la intervención en los órganos desconcentrados (Plenos de las JMD, Consejos Sectoriales de distrito, Consejos de actividades municipales desarrolladas en los equipamientos de los distritos) e instaurando el régimen de subvenciones.

En ese sentido, además de órganos de participación en los distritos, se alude a instrumentos participativos a nivel de Ayuntamiento. La palabra descentralización desaparece de la norma y da lugar a la desconcentración, en congruencia con lo que efectivamente estaba operando en la estructura administrativa. Se detalla la función de

las entidades vecinales y en el título II se especifican los derechos y deberes de los vecinos, incluyendo entre otros el derecho de petición y de información.

Teniendo en cuenta que uno de los puntos que se criticaba en la normativa anterior, en parte por sectores de derechas no cercanos al movimiento vecinal, era que los ciudadanos a título individual tenían menos garantía de participación, se incluyó la posibilidad de que los Plenos de las JMD admitiera propuestas que no hubieran sido presentadas previamente en los Consejos de Distrito para asegurar la participación de “minorías”. Según Walliser (2003) la normativa de 1988 tiene un cierto giro hacia la participación individual o hacia grupos con menor capacidad de movilización que se reflejarían en mecanismos como la capacidad de intervención en el Pleno, el derecho de petición y la posibilidad de elevar quejas a través de la Unidad de Reclamaciones, esto puede tener dos lecturas. En primer lugar, efectivamente la preocupación por garantizar la participación a ciudadanos no asociados o colectivos minoritarios, que además ya estaba sugerida en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, de 1986, en el Estatuto del Vecino. Y por otra, en la probable intención de disminuir el peso de las asociaciones en los espacios participativos.

Los Consejos de Distrito se mantienen como órganos consultivos en el distrito, conservando sus funciones de asesoramiento, estudio y propuesta ya establecidas desde 1980, momento desde el cual ya se había sido criticada su ineficacia por parte del movimiento ciudadano, en particular del vecinal. Considerando que es factible que ello haya sido un revés para el movimiento ciudadano, en especial FRAVM, una de las innovaciones más importantes es el nuevo régimen de subvenciones que abre la posibilidad a que las entidades vecinales registradas y reconocidas como de interés público obtengan recursos para sufragar programas y actividades así como gastos corrientes (alquileres, agua, entre otros) y además se permite la utilización de locales públicos.

Igualmente, la creación de los Consejos de Centros Culturales de Distrito supuso una articulación entre las políticas culturales del Ayuntamiento y las del distrito, siendo un órgano de participación, estudio, consulta y propuesta de las líneas de actuación de los centros culturales de los distritos. Dicho consejo estaba compuesto por trece personas designadas por los grupos municipales, representados con la misma proporcionalidad que el pleno de la JMD, el director de los centros culturales de distrito, también formaba parte de este consejo, con voz pero sin voto. Dentro de sus funciones estaban el hacer seguimiento al funcionamiento de los centros culturales de los distritos y velar por la buena prestación de los servicios públicos culturales, así como conocer y difundir las actividades de estos centros y promocionar la asistencia de ciudadanos y entidades

sociales, entre otros. Tales consejos buscaban incluir a las organizaciones sociales en el desarrollo de las actividades municipales llevadas a cabo en los equipamientos de los distritos, instalaciones que habían sido edificadas a lo largo de la década del ochenta y en las cuales las asociaciones reivindicaban poder incidir teniendo en cuenta que habían sido construidas para dinamizar la vida social en los barrios y distritos, ámbito en el cual las entidades ciudadanas jugaban un papel central.

Siguiendo a Alberich (1993:67-68) probablemente las peticiones de la FRAVM fueron disminuidas pero logró, además de las subvenciones, que el peso de las asociaciones en los Consejos de Distrito estuviera en función de su número de socios, así una entidad con más socios tendría más votos, lo que privilegiaba a las asociaciones con mayor número de socios aunque no todos fueran activos, como las de vecinos.

Aunque el carácter consultivo y dependiente de la voluntad política continúa en la nueva normativa de participación (vocales vecinos elegidos por partidos, Consejos de Distrito como órganos de voz pero sin capacidad real de incidencia en los procesos decisorios, la participación en los plenos dependiente de plazos y permisos) es claro que la política de subvenciones fue intento por mejorar las relaciones con el movimiento ciudadano madrileño. Para Walliser la estrategia de cooptación puede haber estado detrás de esta medida ante un movimiento vecinal que se mantenía beligerante pero con una progresiva disminución de su capacidad de movilización y que se encontraba a la deriva, según este autor “este tipo de medidas esclerotiza no sólo la participación ciudadana, si no que convierte al tejido asociativo en dependiente de las instituciones, especialmente en un momento de crisis de valores y de fines del mismo” (2003:137).

En esta primera etapa participativa de gobiernos de izquierda, 1979- 1989, se va perfilando lo que será parte los patrones de relación y participación entre el gobierno municipal y el tejido asociativo.

En primer lugar el hecho de que el Pleno de las JMD se conforme con arreglo a los resultados electorales de toda la ciudad y no, atendiendo a los de cada uno de ellos, ha establecido un gobierno de tipo mayoritario no sólo a nivel del Ayuntamiento en general, como se puso en evidencia en el capítulo III, sino también en el ámbito territorial de los distritos. El Alcalde nombra al Concejal-Presidente así como a los vocales de las JMD consolidando una estructura piramidal, dependiente casi en exclusiva del Alcalde y su partido. En este marco político se ha insertado la participación, que ya desde 1980 cuando se instituyeron las primeras normas, resultaba insuficiente para las entidades ciudadanas, en especial las vecinales.

En la primera etapa de aprobación de las Normas de Participación fue evidente que a nivel nacional, UCD, no prestaba un claro apoyo hacia los recientes espacios participativos creados por los municipios ni se tenía claridad acerca de cuáles deberían ser los alcances. El voto negativo de UCD a la primera normativa de participación en Madrid así lo deja ver. En ese sentido los alcances y diseño de tales mecanismos dependían de la voluntad política que las autoridades municipales quisieran imprimir más que de una normativa general que para ello hubiese determinado el gobierno nacional. Sólo hasta 1985 la LRBRL fija un marco normativo para este tema, si bien no introdujo mayores innovaciones considerando reglamentos participativos de ciudades como Madrid y Barcelona que fueron pioneras en la materia.

El discurso que mantuvo el movimiento ciudadano respecto a la participación durante los últimos años del franquismo y la transición fue la necesidad de creación de una esfera pública en la que fuera posible el debate y la intervención activa del ciudadano. En la transición, el movimiento ciudadano reivindicaba una democracia de corte participativo en la cual los ciudadanos pudieran influir en los procesos de gobierno de manera directa. Cabe destacar que parte de este discurso estaba influenciado por partidos de izquierda que durante la dictadura estuvieron en clandestinidad y que en parte permearon las nacientes asociaciones de vecinos, que sirvieron como plataforma para reivindicar la democracia. En este marco, el primer gobierno de Madrid, al igual que Ayuntamientos de grandes ciudades en España, recogió este clamor e incluyó el tema de la participación ciudadana en su campaña electoral y posteriormente en su agenda. Siguiendo a Navarro, Madrid se acerca a lo que este autor denomina municipios innovadores en materia de reglamentos de participación ciudadana, al aprobar esta normativa antes de la LRBRL de 1985²⁵⁹ (1999: 157). Así, desde 1979 hasta 1985, se está en un período de experimentación en el cual la normativa corresponde a la iniciativa de los propios gobiernos municipales, al no existir una directriz reglamentaria sobre la participación ciudadana a nivel nacional. En dicha etapa los municipios, en particular las grandes ciudades, tuvieron que hacer frente a problemas referentes a la ordenación del territorio, provisión de servicios urbanos y mejoramiento de la calidad de vida urbana, proceso en el que las asociaciones de vecinos tuvieron un papel claramente reivindicativo.

La LRBRL de 1985 va a marcar una pauta en la generalización de los reglamento de participación ciudadana. Para Navarro (1999) el 55% de los municipios de más de 20.000

²⁵⁹ Siguiendo a Navarro la LRBRL de 1985 y el Régimen de Organización y Funcionamiento de los Entes Locales (ROF) no establecieron novedades importantes respecto a los instrumentos y procedimientos de participación que ya se venían desarrollando de forma experimental en los municipios denominados “innovadores”, por ello este autor denomina “municipios imitadores” a aquellos que, mayormente por iniciativa de la clase política local” aprueban sus reglamentos de participación después de la entrada en vigencia de la normativa nacional (Navarro, 1999:156-157).

habitantes, aprobaron el reglamento de participación después de la entrada en vigor de la LRBRL. Así pues en el caso de Madrid, no parece que la introducción del tema participativo en la agenda fuese resultado de una normativa de orden nacional que influyera en tal sentido o producto de un proceso de difusión de políticas.

De igual forma, en consonancia con los resultados de Navarro, Madrid al igual que otras ciudades de España en que se instituyó la participación entre 1979 y 1989, los partidos de izquierda fueron quienes mostraron más interés en aprobar una normativa en tal sentido.

En consecuencia con lo apuntado anteriormente, Madrid al igual que otras ciudades del país durante tal período, gobernada por partidos de izquierda, aprueba reglamentos de participación, en donde la presión de las organizaciones vecinales y el discurso promulgado durante la etapa de transición por estas agrupaciones respecto al rol del ciudadano en los procesos de gobierno, explica esta tendencia. No obstante respecto a los resultados del funcionamiento de tales marcos normativos en los primeros años, se aprecian varios elementos.

En primer lugar, la fuerte presencia del movimiento vecinal, articulado a través de la FRAMV, en el proceso de inclusión de este tema en la agenda, al ser uno de los protagonistas en los debates previos, como las jornadas de participación de 1980 y 1987. El posicionamiento de la FRAVM como interlocutor social privilegiado con el gobierno municipal se hace evidente en las jornadas de 1987.

En segundo lugar, luego de un período de cierto letargo durante la transición²⁶⁰, las asociaciones de vecinos ya durante la primera legislatura del gobierno municipal democrático, vuelven a acudir a la movilización como factor de presión para lograr una negociación con el gobierno, bien sea municipal o distrital. En ese sentido, la presión-negociación se constituirá en el principal patrón de participación del movimiento vecinal de la ciudad.

En tercer lugar, la apreciación de las asociaciones, especialmente vecinales, en referencia a las instancias participativas instauradas por los reglamentos, es en general de ineficacia al no ser un conducto que permita incidir realmente en el proceso político o incorporar temas en la agenda. Igualmente, se percibe que estos espacios están claramente dominados por los partidos políticos. En el caso de las JMD ello se hace palpable por la elección de los vocales vecinos por los mismos partidos y no por las organizaciones, con lo cual en caso de que las organizaciones quisieran tener algún tipo de

²⁶⁰ Como consecuencia de la desmovilización que los partidos de izquierda promovieron en el movimiento ciudadano en aras de la política de pacto y consenso durante este período.

representación en estos espacios deben estar cercanas a los partidos para que ellos los elijan como vocales. La elección del Presidente de la JMD por parte del alcalde, generalmente de las filas de su partido, hace que en muchos distritos no coincidan los resultados hacia el partido mayoritariamente votado en tal territorio con los resultados a nivel del Ayuntamiento. Esta diferencia entre las preferencias políticas del distrito y los resultados a nivel general de la Corporación municipal, llevará a que se agudicen las tensiones entre las asociaciones y la JMD, cuestión que se acentuará con el predominio del PP desde 1989, en particular en distritos de clara votación hacia partidos de izquierda. Respecto a los Consejos de Distrito, al ser órganos de consulta y asesoramiento, sus propuestas no son prescriptivas y depende de las autoridades políticas el atenderlas o no, con lo cual es fácil que se conviertan en una “voz sorda”, generando frustración entre sus miembros.

En cuarto lugar y relacionado con el punto anterior, teniendo en cuenta que los mecanismos instaurados dependen de la voluntad política para que funcionen correctamente, éstos estarán sujetos a la fluidez de las relaciones entre las autoridades de las JMD y las asociaciones. En caso de que se esté ante relaciones tensas, se presentará un bloqueo de los mismos, en el cual las asociaciones dejan de participar en estos espacios o hay un escalamiento del conflicto.

En definitiva, contrario a lo que se podría pensar, las relaciones entre el movimiento ciudadano y los gobiernos de izquierda fueron tensas en relación al tema participativo. Las asociaciones consideraban que no se habían cumplido las promesas electorales y que se apostaba a la desmovilización ciudadana, que los partidos querían activar según su conveniencia.

5.2.2 Etapa de predominio del PP 1991- 2011

5.2.2.1. Período 1991- 2003

La década de los noventa va a marcar una etapa de inflexión en el movimiento ciudadano que ya acusaba de una notable crisis en términos de su capacidad de movilización, número de miembros, entre otros, que era más evidente en las asociaciones de vecinos. En esta década se observa una diversificación de la tipología asociativa, en clave de Inglehart, como se ha señalado en el capítulo anterior, esto puede explicarse por el tránsito de sociedades industriales a sociedades postindustriales. Además de organizaciones tradicionales como las de vecinos, AMPAS, van a surgir otras como culturales, deportivas, medioambientales, de género, homosexuales, o algunos movimientos sociales como el que estaba en contra de la inclusión en el OTAN, que hicieron más heterogéneo el tejido asociativo de la ciudad. No obstante paralelo a este

proceso, desde 1992 hasta el año 2003 se observa un distanciamiento entre el gobierno municipal y el movimiento ciudadano, principalmente el vecinal, las restricciones en materia de subvenciones y la manifiesta tensión en muchos distritos con las asociaciones de vecinos, particularmente, caracterizaron este período.

Tras la salida del PSOE del Ayuntamiento se realizaron cambios políticos sustanciales, que sin duda afectaron al tema de la participación ciudadana. La consecuente reorganización de la estructura orgánica municipal traslada la participación ciudadana al Área de Coordinación, participación, educación, juventud y deportes fue una de ellas. En 1992 se aprueba un nuevo reglamento de *Normas de Participación Ciudadana* que, posteriormente será modificado en 1997.

Las nuevas normas generaron amplia polémica al interior del movimiento ciudadano, polémica que fue apoyada por los partidos de oposición IU y PSOE. La normativa aprobada recogía en su mayoría las pautas establecidas en las normas de 1982, sin embargo, daba un paso atrás respecto a los avances logrados por la regulación de 1988. Los Consejos de Distrito pasaron a denominarse Consejos Sectoriales de Distrito que siguen siendo órganos de asesoramiento, estudio y propuesta de asociaciones y vecinos hacia la JMD. En cada distrito deberían funcionar Consejos de: sanidad, cultura, educación, juventud y deportes, servicios sociales, urbanismo y transportes²⁶¹. Si bien continúan con la misma mecánica de los Consejos de Distrito de elevar al Pleno de la JMD, a través de su presidente, las propuestas que consideren oportunas, a diferencia de éste, dichas propuestas deben estar circunscritas al sector correspondiente, no teniendo la oportunidad de estudiar problemas transversales al territorio.

Además del cambio en los Consejos de Distrito, tres modificaciones causaron polémica: las limitaciones a las subvenciones y a la cesión de locales municipales, la supresión del consejo consultivo de cultura de los distritos o el Pleno extraordinario semestral de las juntas, y el derecho a intervenir en el pleno a las entidades que hayan participado en el procedimiento administrativo de un determinado asunto.

Respecto a las subvenciones se suprimieron las ayudas para pagar gastos corrientes de las entidades, en este caso sólo se financiarían actividades concretas planteadas en un proyecto previo (un 50% del presupuesto total) así como se definen mayores controles al gasto efectuado, de tal suerte que si una subvención no se utilizara para lo que fue aprobada debería reintegrarse la cuantía total. El concejal del área, José Gabriel Astudillo,

²⁶¹ Funciones: a) Estudiar y cuantificar los problemas del distrito, dentro del ámbito de competencias específicas del propio Consejo Sectorial. b) Elevar al Pleno de la Junta Municipal, a través de su presidente, las proposiciones oportunas en orden a la solución de los problemas planteados. c) Realizar el seguimiento de los acuerdos adoptados por la Junta Municipal sobre las proposiciones realizadas por el Consejo Sectorial.

a este respecto señalaba: "las asociaciones ya son mayores de edad para subsistir" (El País, 27 de mayo de 1992). De igual forma, se restringió la concesión de locales municipales para uso de las entidades.

Por otra parte, la eliminación de los Consejos de Centros Culturales fue un importante revés para las asociaciones dado que este espacio garantizaba su intervención en la vida cultural de los barrios y distritos, dinamizando a su vez este ámbito. Dicha medida pudo haber estado orientada a evitar conflictos entre las autoridades políticas de los distritos o el Ayuntamiento y las asociaciones, en el caso de presentarse desavenencias respecto al uso o actividades que se realizaran en estos centros.

Por último, el derecho a intervenir en el pleno a las entidades se restringió dado que sólo podrían hacerlo aquellos que no hayan participado en el procedimiento administrativo del asunto en cuestión, en palabras de José Gabriel Astudillo: "Entendemos que su postura ya ha sido escuchada" (El País, 22 de enero de 1992).

Las anteriores medidas fueron justificadas por Astudillo señalando que las modificaciones realizadas a la normativa de participación se hicieron con el objeto de ajustarla a las orientaciones ideológicas y económicas del PP, así afirma: "el PP cree que la participación del ciudadano no debe estar hipotecada políticamente (...) el programa del PP prevé la contención del gasto público" (El País, 28 de mayo de 1992). Frente a la nueva normativa cerca de 35 asociaciones se manifestaron el pleno del Ayuntamiento, algunas declaraciones fueron: "La participación se realiza a través de las asociaciones, sería simplista reducirla a los partidos" (Federación Padres de Alumnos Giner de los Ríos), "Nos quitan la voz. Eso significa que ahora tendremos que chillar" (Carabanchel) (El País, 28 de mayo de 1992). Las anteriores afirmaciones dan cuenta de dos de los patrones prevalentes en materia de participación ciudadana durante el gobierno del PP, el primero el interés de este partido de dar preeminencia a la participación electoral por encima de la participación directa, y en segundo, la persistencia de la presión vía reivindicación y protesta de las asociaciones como instrumento para insertar temas en la agenda.

Los partidos de oposición, IU y PSOE, fueron especialmente críticos con las medidas. El PSOE resaltaba que las normas de 1988 se habían hecho con el consenso de los diferentes grupos políticos municipales, las asociaciones de vecinos y otras entidades ciudadanas, mientras que en las de 1992 no se consideraron las opiniones ni de los partidos de oposición ni de las organizaciones sociales, teniendo en cuenta que de las más de 800 enmiendas presentadas durante el período de alegación pública por parte de asociaciones sólo se recogieron aquellas que presentaban sugerencias a problemas de redacción. Así Rafael Merino, concejal del PSOE señalaba: "consideramos que esta forma de imposición es una agresión a todos los madrileños y a la democracia. Estamos pasando

de una democracia participativa a una prohibitiva" (El Mundo, 24 de mayo de 1992). Franco González, concejal de IU sentenciaba que las nuevas normas de participación eran un ataque a las asociaciones vecinales: "Aumentan las trabas y la burocratización, se suprime el compromiso de realizar plenos con participación de los vecinos y se dificulta la utilización de locales públicos" (El País, 22 de enero de 1992). Lo que reflejaban las medidas era el interés de disminuir la financiación pública de las asociaciones, en especial las de vecinos, probablemente con el interés de debilitarlas, toda vez que estas organizaciones habían estado tradicionalmente vinculadas con la izquierda, y su actividad podría resultar molesta para la nueva administración.

Las nuevas normas marcarán la tensa relación del Ayuntamiento de Madrid con las organizaciones sociales de la ciudad en el período de 1992 a 2003, produciendo un distanciamiento con el tejido asociativo de los barrios a la vez que denotan el desinterés del gobierno municipal por fortalecer a nivel barrial o distrital la participación ciudadana, evidenciando un paso atrás en el desarrollo de este proceso. En el período de gobierno de Álvarez de Manzano es posible corroborar las premisas de Verge (2007) respecto a la receptividad de los partidos y el papel atribuido a la ciudadanía. Así para el PP las elecciones son la principal fuente de legitimidad, una vez elegidas las autoridades locales éstas tienen total independencia del electorado, cuyo mecanismo de control hacia los representantes políticos (*accountability*) será la siguiente convocatoria electoral. En este marco, el fortalecimiento de los instrumentos de participación ciudadana no es una prioridad, como tampoco la incidencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y se privilegiará los contactos informales para resolver demandas puntuales de la comunidad.

La participación ciudadana entre 1992 y 2003 se caracteriza por una baja utilización de los mecanismos formales contemplados en el reglamento de participación y la preeminencia de prácticas informales. Como ya se había señalado respecto a los anteriores reglamentos, los espacios participativos por excelencia en los distritos eran los Consejos de Distrito, que se mantuvieron en la normativa del PP, pero al ser consultivos su eficacia en términos de incidencia en la toma de decisiones dependerá de la voluntad política, de igual forma, al ser el concejal de distrito el Presidente de los Consejos en caso de presentarse una relación tensa entre éste y las asociaciones será más que probable que se dé un bloqueo en su funcionamiento. Cuestión que siguiendo a Walliser²⁶² (2003), efectivamente tuvo lugar en este período, en el que se intensificó el conflicto y la desconfianza entre las partes.

²⁶² Para este autor en el año 2001 en la mayoría de los distritos de Madrid no se aprecia una actividad participativa alta y la que prevalece es la participación informal, siendo visible la baja confianza en los mecanismos formales (Walliser, 2003: 262).

Según uno de los entrevistados respecto a la posición de la administración de Álvarez del Manzano relativa al tema de la participación: “Con Álvarez del Manzano están rotas las negociaciones a partir de lo que pasó aquí con el autobús y tal (haciendo alusión a una movilización que tiene lugar en la zona de Vallecas por el tema del transporte urbano que no cubre toda la zona), yo en una rueda de prensa de la FRAVM le reto a que nos veamos cara a cara aquí en Vallecas del tema de los tribunales, él dice que acepta y que viene, efectivamente es el primer barrio de Madrid que visita. Yo le espero en la junta municipal pero con pancartas, bajan muchas mujeres, y, le recibimos, él me dice que viene con un autocar con periodistas. Él se compromete que habrá diálogo y que dará órdenes que de todas estas cosas se acaben, pero miente, porque a partir de allí se cierran las puertas y no habrá ninguna relación” (Vásquez, 2011).

De igual forma, considerando la preeminencia de los contactos informales, ante la ineficacia de los formales que ya venía siendo usual desde el período del PSOE, se profundizó el distanciamiento entre el gobierno local y las asociaciones. Tales contactos dependían entonces del buen entendimiento específico con personal de la JMD o de las distintas Áreas del Ayuntamiento.

En distritos con mayor tradición de izquierdas, como los que son objeto de estudio de esta investigación, Puente de Vallecas, Usera y Villaverde, la relación tensa entre la JMD y las asociaciones fue mayor, de tal forma que durante este período se intensificó la relación con la Comunidad de Madrid, primero con Leguina y luego con Gallardón, hecho que explica que el Plan 18.000, que a continuación se analizará de forma sucinta, haya provenido precisamente de la CAM y no del Ayuntamiento.

Los conflictos y las demandas en los distritos durante esta etapa tienden a canalizarse a través de los partidos, en particular a través de los vocales vecinos en las JMD, no obstante al tener mayoría el PP, según los entrevistados de las asociaciones, es poco lo que se puede lograr.

Por otra parte, durante el mandato del PP hasta el año 2001 se puede apreciar medianos avances en el proceso de desconcentración hacia los distritos, atribuyendo nuevas competencias administrativas²⁶³. El objetivo de este traslado de responsabilidades consiste en fortalecer las Juntas Municipales de Distrito como instancias de gestión más que políticas y de cierta contención de conflicto con los actores sociales. La ubicación de la instancia de participación en el organigrama del Ayuntamiento sufre modificaciones ya que pasa de depender de un área propia a formar parte secundaria de la Segunda Tenencia de Alcaldía.

²⁶³ Materias relacionadas con el transporte, la infraestructura, la educación y los servicios sociales fueron transferidas a los distritos.

5.2.2.2. Movimiento por la Dignidad del Sur y Plan 18.000

Como se señaló en el capítulo anterior, algunos barrios de Madrid, en especial de la zona sur, fueron objeto del proceso de remodelación llevado a cabo durante la década del setenta y ochenta por el Ministerio de la Vivienda. Se buscaba mejorar las condiciones de vivienda de barrios enteros que se encontraban bajo situación de chabolismo, infravivienda, hacinamiento y de cuestionada habitabilidad de las viviendas sociales construidas por el Estado en la década del cincuenta y sesenta. La transformación urbana, el mejoramiento de los equipamientos y servicios públicos fueron también parte de este proceso en el cual las asociaciones de vecinos jugaron un papel central de presión a la Administración local²⁶⁴.

Al igual que el movimiento ciudadano del resto de la ciudad, las asociaciones de los distritos de Villaverde y Usera en la década del noventa adolecían el descenso del número de asociados, de la capacidad de movilización de décadas atrás y una disminución del activismo interno. Por el contrario, también se observaba una mayor diversificación de la tipología de asociaciones, donde paulatinamente las asociaciones de vecinos cedían lugar a las juveniles y aquellas de carácter lúdico, como las deportivas y culturales.

Paralelo a esta realidad que experimentaba el tejido asociativo en estos dos distritos, estaba teniendo lugar desde inicios de los años ochenta una reconversión industrial que modificaría la realidad socioeconómica de la zona. En efecto, se calcula que entre 1978 y 1988 se perdieron cerca de 25.000 puestos de trabajo industrial en la zona, la crisis en la industria generó tanto el cierre como el traslado de fábricas a otros lugares. Lo anterior vino aparejado de una crisis social caracterizada por las altas tasas de paro, en particular juvenil, alto índice de fracaso escolar, persistencia de núcleos chabolistas y surgimiento del fenómeno de drogodependencia, tanto consumo como su comercialización (De la Mata, 2008).

En este contexto, en 1992, se genera en torno a un realojamiento de población gitana que pretende trasladar a la población de la Avenida de Guadalajara de San Blas, a los Molinos una zona aledaña al distrito de Villaverde, una gran polémica que va a derivar en una de las protestas más multitudinarias de la década. Surge un movimiento vecinal espontáneo cuyo objetivo es impedir que se produzca el realojamiento en el lugar señalado. Los móviles que inspiraban la cohesión de los vecinos en torno a este

²⁶⁴ En las entrevistas con las asociaciones de los distritos la remodelación de barrios apareció de forma frecuente, siendo considerada uno de los grandes hitos del movimiento asociativo vecinal de la ciudad. Cuando se hacía referencia a la participación en la década del ochenta era la primera cuestión que salía a relucir, teniendo la relación con el Ayuntamiento un segundo plano. Cabe resaltar que este proceso se hizo casi de forma exclusiva con el Ministerio de la Vivienda, teniendo una intervención tangencial el Ayuntamiento.

movimiento eran de tipo híbrido, por una parte, manifestar su inconformidad respecto a que los realojos se concentraran en los distritos de la zona sur, en ocasiones con un cierto discurso en contra de la población gitana, también el temor de que con el realojamiento la zona se descualificara, y por otro, el llamamiento del desmantelamiento de una zona de venta de droga. Hasta 15.000 vecinos llegaron a concentrarse para evitar el realojo. Como resultado de estas movilizaciones, que duraron algunos meses, se logró impedir el proyecto de realojamiento.

Dichas movilizaciones no sólo tuvieron un impacto en el proceso de realojamiento citado sino que llamó la atención acerca de la situación de exclusión y crisis social de esta zona de la ciudad. La Comunidad de Madrid encargó distintos estudios técnicos entre 1992 y 1996 que pusieron en evidencia los problemas sociales y de segregación espacial antes enunciados y la necesidad de llevar adelante un plan de desarrollo integral que tuviera un componente social importante. Estos estudios, sin embargo, no tuvieron un eco significativo en la administración.

Un elemento importante fue que estas movilizaciones, por primera vez desde la democracia, no estuvieron auspiciadas ni contaron con el apoyo de la FRAVM. En general se trataban de movilizaciones que agrupaban a asociaciones de vecinos no todas ellas federadas, y a otras organizaciones, como de comerciantes y redes de ciudadanos. El discurso de estas protestas era muy crítico con la FRAVM, especialmente con su presidente, por el papel que desempeñaba esta organización en los procesos de realojamiento de población gitana que estaban llevando a cabo desde la CAM. Se cuestionaba que la FRAVM estuviera permitiendo que los realojos de población chabolista se concentrara en los distritos de la periferia sur. La respuesta de la FRAVM era que estos realojamientos se hacían en promociones de vivienda del Instituto de vivienda de Madrid²⁶⁵ –IVIMA- y que éstas a su vez estaban concentradas en los distritos de la sur.

²⁶⁵ El IVIMA, Instituto de Vivienda de Madrid, fue creado en el año de 1984 para asumir las competencias que fueron otorgadas a la Comunidad Autónoma en esa materia. Dentro de sus objetivos está la promoción y construcción de vivienda de protección pública, que se enmarcan en los planes de vivienda de la Comunidad de Madrid, y a la vivienda de protección oficial que son aquellas viviendas derivadas de planes estatales. Otras de sus funciones es la construcción de viviendas dirigidas a familias con bajo nivel de renta. El IRIS (Instituto de Realojamiento e Integración Social) organismo dependiente del IVIMA, se constituyó en el año 1998 en sustitución del Consorcio para la Población Marginada cuyo alcance sólo estaba reducido a la ciudad de Madrid. El principal objetivo del IRIS es el realojamiento de la población que reside en chabolas hacia viviendas con todas las condiciones de habitabilidad, así como velar por la integración social de estas personas y con sus nuevos vecinos. Es preciso destacar los crecientes conflictos surgidos entre los vecinos que se encuentran en edificios del IVIMA, y por tanto son grupos con diferentes factores de desventaja, y la población realojada de origen gitano, este tema fue tocado varias veces por los entrevistados pertenecientes a asociaciones de vecinos señalando su inconformidad de que los realojamientos se lleven a cabo en distritos que ya de por sí tienen que hacer frente a diversos problemas sociales, como altos índices

De esta manera las protestas en contra de realojos de población gitana en la periferia sur pero en particular, de la exigencia del desmantelamiento del “supermercado de droga” fueron congregando a un número importante de población, generando un movimiento con cierta independencia de la FRAVM. Como lo señalaba un entrevistado “fue un movimiento autónomo e independiente del movimiento de vecinos tradicional, que estaría representado por la FRAVM”. De esta forma durante los primeros años de la década del noventa, se articula un movimiento alrededor de este tema bajo el liderazgo de una persona no cercana a la FRAVM, a juicio de un entrevistado “con cierto carisma, con lenguaje directo que lograr sacar a la calle a mucha gente”. Si bien inicialmente algunas asociaciones de vecinos estaban integradas a estas movilizaciones posteriormente hay una ruptura y surgen dos líneas: las asociaciones de vecinos tradicionales y las nuevas, en parte más identificadas con el discurso del nuevo líder *outsider*.

Las asociaciones de vecinos tradicionales criticaban el discurso racista que se estaba empleando en contra de la población gitana, ya que ésta era la beneficiaria del proceso de realojo, señalando que si bien estaban en contra de que la mayoría de los realojos se hicieran en la zona sur por los problemas de convivencia social que ello podría suponer, querían desmarcarse de la línea un tanto “dura y conservadora” del líder de este movimiento. Por su parte, las otras asociaciones, entre las que se encontraban asociaciones de vecinos en su mayoría de creación más reciente, señalaban que las acusaciones de racismo eran gratuitas y lo que ellos querían era llamar la atención sobre el problema de realojamiento y cómo este proceso se estaba llevando a cabo desde la CAM de forma unilateral sin tener en cuenta la opinión de los vecinos, según un entrevistado “los realojados venían del lugar de venta de droga más importante de Madrid, iban a bajar el precio de los pisos también estaba el tema de la inseguridad”. A pesar de esta fragmentación al interior del movimiento es preciso resaltar que aunque en principio esta movilización fue espontánea progresivamente se va logrando mayor organicidad, centrada especialmente en el papel de las asociaciones de vecinos que van activando a la población respecto a este problema. Como consecuencia dichas asociaciones van adquiriendo nuevamente un papel de visibilización de problemas urbanos y con gran capacidad de convocatoria, como no se veía desde finales de la década del setenta, llamando la atención de la administración.

Por su parte, la FRAVM en principio permaneció al margen de estas movilizaciones, tanto por estar en contra del trasfondo racista de su discurso, según un entrevistado, como por la misma resistencia al interior del movimiento de que entrara la FRAVM, que en ese entonces para algunos sectores “estaba más cerca de la administración que de la

de población inmigrante, fracaso escolar y desempleo, que sumado a la integración de la población realojada hace que se presenten situaciones problemáticas de convivencia social.

calle". De igual forma cabe destacar que por el mismo carácter espontáneo en sus inicios como por el liderazgo proveniente de una persona no perteneciente a la FRAVM, a ésta, según un entrevistado, "se le pilló fuera de juego con todo el problema que hay aquí en Villaverde con el tema de realojos. Hay un movimiento emergente que saca más gente a la calle que la FRAVM y que además no es controlado por ésta".

Durante los años de 1996 y 1997 vuelve a ser objeto de debate el tema de la venta de droga en la zona "La situación era verdaderamente grave: el día en que los vecinos convocaron una asamblea, los servicios de limpieza habían recogido aproximadamente 3.000 jeringuillas sólo en la plaza de Moncada. Allí se vendía, se compraba y se consumía la droga" (De la Mata, 2008: 175). Algunos dirigentes asociativos de Usera y Villaverde, del movimiento tradicional, se reúnen y surge la preocupación respecto a que hay que hacer algo para reorientar el discurso del movimiento en contra del chabolismo, teniendo como perspectiva los problemas que están acaeciendo en el sur de Madrid, para un entrevistado "temas de exclusión social, problemas de desempleo, falta de equipamientos estaban derivando en un discurso simple en asuntos del tema de la droga y de los colectivos gitanos". Así, se elabora un documento titulado "Por la dignidad del sur" en el que ponían de manifiesto "que los distritos del sur son la otra cara de la moneda de una metrópoli postmoderna que con una fuerte crisis económica (...) y con una estructura social muy vulnerable y semiexcluida presentan las más altas tasas de paro, fundamentalmente juvenil y de precarización de empleo de la Comunidad de Madrid" (De la Mata, 2008: 176).

En el documento se efectúa un diagnóstico de las necesidades más apremiantes de los distritos de Usera y Villaverde, consideran las consecuencias económicas y sociales de la reconversión industrial, la falta de inversiones en equipamientos públicos y cuantifican el coste de las inversiones públicas requeridas para equiparse al resto de la ciudad. Se hace una convocatoria en abril de 1997 a todas las asociaciones de la zona en la que no sólo participan asociaciones federadas en la FRAVM, también las no federadas y de otro tipo como ecologistas, juveniles, culturales de temas sociales, de ahí nace el Movimiento por la Dignidad del Sur.

En junio de 1997, ante la persistencia del problema de la droga y la presencia de un nuevo asentamiento, en junio de 1997 se convoca una nueva movilización a la que asisten cerca de 10.000 personas, hubo enfrentamientos con la policía, detenidos y heridos. Las asociaciones de los distritos ya contaban con el documento "Por la dignidad del sur" que había sido firmado por cerca de 80 entidades de la zona pero eran conscientes que necesitaban un interlocutor con la administración por eso deciden integrar la FRAVM, según un entrevistado "las asociaciones serían representadas por la FRAVM no en un

sentido presidencialista sino aglutinador”. La FRAVM entró en contacto con el Ayuntamiento, alcalde, y la CAM, presidente. La respuesta vino de la CAM, Alberto Ruíz-Gallardón, algunos entrevistados lo explican por las competencias ya que en principio se incluía el tema de los realojamientos y por las inversiones de tipo social que estaban pidiendo las asociaciones, otros lo atribuyen al perfil político de cada uno de los líderes, el alcalde de Madrid, Álvarez del Manzano con menor disposición a negociar con los ciudadanos y Ruíz- Gallardón más abierto al dialogo. Otros de los factores explicativos a juicio de algunos entrevistados eran el interés de la administración en dismantelar el núcleo chabolista para poder iniciar en la zona proyectos inmobiliarios y por último la aversión de Gallardón a la movilización, según un entrevistado “Hay una cosa que le molesta mucho y es que tú le metas movilización”. Este último es especialmente importante, puesto que una negociación con las asociaciones permitiría adelantar actuaciones sociales ya de por sí necesarias en la zona y por otra parte, tener cierto control hacia asociaciones que tradicionalmente habían sido reivindicativas y más cercanas con partidos de izquierda.

La CAM se compromete con un plan de inversiones de 18.000 millones de pesetas que serán ejecutados en seis años (1998- 2003) para invertir según las directrices del tejido asociativo de los dos distritos, fue lo que posteriormente se denominó Plan 18.000. Lo anterior supuso un enorme reto para las asociaciones que formaban un tejido heterogéneo con intereses disímiles dado que por un lado, debían consensuar el objeto de la inversión y por otro, trabajar de forma constante y con cierta organización interna para lograr los objetivos plan de inversiones. Las asociaciones concertaron que la FRAVM sería el interlocutor con la administración y actuaría como una suerte de paraguas²⁶⁶. No obstante desde el inicio se dejó claro que eran las asociaciones las que consensuaban las actuaciones y determinaban los acuerdos y la FRAMV los presentaba a la CAM²⁶⁷.

Para organizar el trabajo se constituyeron seis comisiones en las que participaban miembros de las asociaciones, se priorizaron las propuestas y se hizo seguimiento a la ejecución de las actuaciones. Una de las novedades de este proceso fue la puesta en

²⁶⁶ Para algunos entrevistados la FRAVM ha sido un interlocutor histórico entre las asociaciones de vecinos y la administración, asimismo, ésta tiene mayor capacidad de gestión y organización, justo lo que las asociaciones necesitaban para poner en marcha el Plan 18.000.

²⁶⁷ Se elaboró un macrodocumento que recogía las prioridades de las distintos barrios presentadas por sus asociaciones, que posteriormente se fue filtrando en un proceso de negociación interna en el que se apeló a la solidaridad toda vez que debía destinarse la inversión a aquellos colectivos o zonas que tenían necesidades perentorias. Las asociaciones acordaron que únicamente el 33% del presupuesto se iba destinar a infraestructura y casi el 20% anual se dedicaría a formación y empleo. En este sentido, las asociaciones buscaban desarrollar un plan de carácter integral que no sólo contemplara la dimensión de rehabilitación física de los distritos, también era preciso incorporar mecanismos que promovieran el mejoramiento de las condiciones sociales, por ejemplo en términos de empleo, según palabras de uno de los entrevistados “se intentó que las inversiones no fueran sólo a piedras sino a personas”.

marcha de proyectos de tipo social, en particular, con el interés de creación de empleo y formación para paliar el extendido problema de paro que acusaba a los dos distritos.

El acuerdo con la CAM se logró en el mes de junio de 1997, no obstante el 30 de septiembre se convocó una nueva movilización en la que participaron miles de vecinos de Villaverde y Usera para exigir que se cumplieran los acuerdos de Gallardón. Esto en particular reflejó la desconfianza del movimiento ciudadano respecto a la actuación política, según uno de los entrevistados se venía de una experiencia de muchas promesas que no se habían cumplido y se temía que el Plan 18.000 no se ejecutara.

Durante el proceso de ejecución fueron las asociaciones y la FRAVM partícipes de la puesta en marcha de los proyectos y la calidad de los mismos, siendo la segunda experiencia bottom-up, después de la remodelación de barrios de los setenta y ochenta, de participación en la gestión urbana de la ciudad, llegándose a considerar un ejemplo de proyecto de regeneración integral²⁶⁸. Es preciso resaltar que si bien participaron asociaciones de diferente tipo fueron las asociaciones de vecinos las que actuaron como motor del Movimiento por la Dignidad del Sur. Por otra parte, llama la atención que hubiera sido el Presidente de la Comunidad de Madrid quien dio luz verde para la negociación y posterior aprobación del Plan 18.000, considerando que los distritos en donde se efectuarían las inversiones corresponden al área urbana del Ayuntamiento de Madrid. La participación del Ayuntamiento fue marginal, asistían algunos concejales y técnicos en especial para asesorar cuestiones relativas a los terrenos en donde se iban llevar a cabo las infraestructuras, no se observa la implicación política que si es evidente en la CAM donde los consejeros de Gallardón, e incluso él mismo, asiste a las reuniones. En palabras de un entrevistado “Quisimos que se articulara un plan semejante con el Ayuntamiento de Madrid. Álvarez del Manzano no quiso comprometerse en nada con los barrios de este distrito de su municipio. De tal manera que el plan es de la Comunidad, y no articulado al Ayuntamiento, que hubiera sido mucho más potente”. Teniendo en cuenta que tanto la CAM como el Ayuntamiento estaban en manos del mismo partido, es de destacar que no hubiera habido una posición similar respecto al tema lo que deja relucir las disputas internas al interior del partido (que se acentuarían con la llegada de Gallardón al Ayuntamiento y de Esperanza Aguirre a la CAM) y por otra parte, que pudo haberse debido a un proyecto más personalista, dependiente más del liderazgo político que de las líneas del partido a este respecto.

Lowndes, Practchet y Stocker (2006) señalan que uno de los factores que conducen a que un gobierno decida apostar por una política de participación es la competición

²⁶⁸ El Plan de inversiones de los distritos de Villaverde y Usera fue premiada en el año 2000 en el Concurso Internacional de Buenas Prácticas convocado por Naciones Unidas (Habitat-UN).

intrapartido, los cambios de liderazgo o de posicionamiento en el partido pueden estar asociados con el interés hacia la participación de cara a obtener mayor respaldo de la ciudadanía e incluso obtener réditos electorales, como sucedió con Gallardón especialmente en las elecciones de 2007.

La diferencia temporal entre los dos planes, Villaverde y Usera (1998-2003) y Puente y Villa de Vallecas (2000-2005), generó que los resultados de uno y otro no fueran semejantes, en particular, porque al abandonar Ruiz Gallardón la CAM, los compromisos adquiridos por éste en el Plan de Vallecas no se cumplieron del todo por la presidenta entrante, lo que dificultó la finalización de las actuaciones. Este punto respalda la hipótesis anterior respecto al liderazgo político en las políticas de participación ciudadana, sin este elemento aún la presión del movimiento ciudadana puede resultar insuficiente.

Según las entrevistas efectuadas a los dirigentes asociativos e informes relativos a este proceso, el balance de dicha experiencia trajo consigo la evidencia de que es posible trabajar de conjunta entre la administración y tejido asociativo. Si bien hubo actuaciones polémicas²⁶⁹ y no todas las asociaciones estuvieron de acuerdo con los resultados, a nivel general tanto las asociaciones que participaron, como los entrevistados de la administración y la FRAVM resaltaron los logros del Plan. A juicio de los entrevistados de las asociaciones, una de las principales consecuencias fue el amplio esfuerzo de coordinación, colaboración y solidaridad que conllevó la determinación de objetivos conjuntos y tener la capacidad de superar los propios intereses, incluso dejándolos de lado o retrasándolos, a fin de llevar a cabo actuaciones más urgentes en otros barrios “Las asociaciones entregamos un listado de las actuaciones más urgentes. El proceso había sido duro, muy duro en ocasiones (...) Pero fuimos capaces de priorizar las necesidades más apremiantes sometiendo el proceso de negociación al más estricto imperio de la solidaridad con los barrios más desfavorecidos” (De la Mata, 2008: 178). En segundo lugar subrayan la realización de proyectos por iniciativa vecinal vinculados a la formación, empleo y desarrollo, transformándose en un actor activo de desarrollo local que probablemente de otra forma no se hubieran llevado a cabo o hubieran tenido otro enfoque²⁷⁰. El Plan, según palabras de los entrevistados, contribuyó a transformar significativamente tanto el espacio urbano como la percepción de la zona.

²⁶⁹ Como es el caso de la construcción de la Gran Vía de Villaverde a la que se opuso la asociación de vecinos del barrio en donde ésta se levantó. Tal polémica llevó a que la asociación abandonara la negociación y no continuara en el Plan.

²⁷⁰ Las actuaciones más destacables fueron el Albergue Internacional San Fermín, la “Red de Empleo Local 2000”, servicio de orientación sociolaboral, y el proyecto “Sur de Madrid” enmarcado dentro la plataforma comunitaria Equal, con el objeto de facilitar la inserción social y laboral de las personas con mayores dificultades a este respecto en los distritos de Puente de Vallecas, Villa de Vallecas, Usera y Villaverde.

Por último, los representantes de las asociaciones subrayaron que estos planes no sólo fueron determinantes por el nivel de inversiones logrado y el grado de implicación de las asociaciones si no por el gran cumplimiento por parte de la administración, que a pesar de la desconfianza inicial demostró que era posible trabajar de forma mancomunada con el gobierno local logrando acuerdos. Según palabras de uno de los entrevistados: “Nuestra valoración del Plan 18.000 es que cuando las administraciones trabajan con los vecinos el dinero público se gasta de una manera diferente (...) demostrando la rentabilidad del trabajo conjunto. Así barrios que tenían muchas carencias en cuanto equipamientos hoy los tienen. Fuimos capaces de ser solidarios entre nosotros mismos. Como modelo de presupuesto participativo con un gobierno de derechas, que también debe resaltarse, fuimos capaces de cogestionar 18.000 millones”.

La incorporación paulatina de asociaciones, ya no sólo de vecinos, en la identificación de los problemas de los distintos barrios fue otro de los logros, a juicio de los entrevistados. Por ejemplo las asociaciones de comerciantes, en particular la de Villaverde Alto, jugaron un papel importante cuando antes aparecían tímidamente. Así en el MDS y el Plan 18.000 se intenta articular una visión más compleja, integral, que incluya a los diferentes representantes de colectivos. De esta forma, se buscó que las inversiones no fueran destinadas a ámbitos tradicionales, especialmente infraestructura, sino a nuevas dimensiones sociales y económicas, permitiendo la creación de escuelas- taller, cursos de formación, semilleros de empresas, entre otros. Tal postura implicó un importante debate al interior del movimiento, sin embargo finalmente se logró el consenso. Según palabras de uno de los entrevistados, el movimiento pudo funcionar porque iba de abajo hacia arriba, intentando llegar a acuerdos entre asociaciones, antes de plantearlas a las administración, cuestión que supuso un aprendizaje en términos de discusión y negociación muy importantes.

Debido al éxito cosechado con esta experiencia, la administración de Ruiz Gallardón, ya como Alcalde de Madrid, decide replicar el esquema en otros distritos con niveles socioeconómicos por debajo del promedio de la ciudad, es lo que se denomina Planes Especiales de Inversión (PEI).

En términos generales, es preciso destacar cuatro puntos de lo que fue el proceso del Plan 18.000. En primer lugar la capacidad de movilización social, aún espontánea, respecto a temas que preocupan a la ciudadanía; fue gracias a la gran convocatoria y persistencia del movimiento que se logró ganar visibilidad de cara a las autoridades y suscitar la posibilidad de negociación. En segundo lugar, cómo las asociaciones pudieron orientar las demandas y darles una dimensión social, lo que se cristalizó en el Movimiento por la Dignidad del Sur. En cierto sentido (similar a lo que sucedió en la década del setenta

en donde a partir de reivindicaciones puntuales en materia de vivienda se logró articular un discurso de necesidades urbanas y democracia, gracias entre otros al papel desempeñado por los partidos de izquierda) en este movimiento asociaciones tradicionales muchas de las cuales habían participado en el proceso de remodelación de barrios, dirigieron la movilización y la sinergia ciudadana surgida hacia reivindicaciones de más amplio calado que posteriormente fueron expuestas en la negociación. En tercer lugar, el papel de la FRAVM y en particular la habilidad de las asociaciones de poder concertar, deliberar y consensuar al interior del movimiento a fin de actuar como un actor sólido frente a la administración. Según los relatos de las asociaciones que participaron, no sólo se trató de un reto frente a la administración, sino al interior del movimiento vecinal, de un trabajo arduo que implicó ceder, negociar, apelar a la solidaridad, poder cooperar y tener una estrategia de distrito, fue según ellos su mayor logro. Y en cuarto lugar, debe reconocerse que este proceso sin la voluntad y el liderazgo político no hubiera tenido los alcances logrados, de hecho dos líderes de un mismo partido tuvieron una actuación diferente: Álvarez del Manzano se negó a negociar, aun considerando la gran movilización surgida en los barrios y que había iniciado años antes, prolongando la reivindicación y la protesta; por su parte Gallardón pudo haber visto la oportunidad de resolver un problema fehaciente, y al integrar a la ciudadanía tenía la posibilidad de poder obtener réditos electorales²⁷¹ y aquietar de algún modo a un movimiento que nunca había tenido cercanía con su partido, pero que como lo había demostrado con el Movimiento por la Dignidad del Sur seguía teniendo capacidad de movilización y de protesta.

5.2.2.3. Política de participación ciudadana 2003- 2011. Gobierno Alberto Ruiz-Gallardón

En las elecciones al Ayuntamiento de Madrid del año 2003, el entonces candidato del PP Alberto Ruiz- Gallardón orientó parte de su campaña tanto hacia el tema de la descentralización como al de la participación ciudadana. Propuestas como la de aumentar las competencias a los distritos fueron planteadas en el marco del proyecto una denominada tercera descentralización, “Esto es, no sólo lograr más poder para el Ayuntamiento, sino ceder competencias y financiación a los presidentes de las juntas municipales, que se convertirían así en 'auténticos alcaldes de distrito” (El País 22 de septiembre de 2002).

No sólo el PP incluía la cuestión participativa en la campaña, los programas electorales de los otros partidos presentaban la necesidad de reformar el modelo de

²⁷¹ En las elecciones de 2003 por las cuales Gallardón llega al Ayuntamiento el PP obtiene dos concejales más respecto a la legislatura anterior, pasando de 28 a 30. En el primer y el segundo cinturón rojo tradicionalmente de izquierdas, el PP consigue en tal legislatura casi 6% más de votación.

participación y con ello las normas de 1992 que regían en ese entonces. Los partidos estaban de acuerdo en que la relación del gobierno con la ciudadanía se había debilitado y los mecanismos formales apenas eran utilizados, la intención era fortalecerla a partir de un cambio en la normativa y de un nuevo esquema de acercamiento.

El antecedente exitoso que supuso el Plan 18.000 y las buenas relaciones que se lograron con la FRAVM llevó a que otro de los compromisos de Ruiz-Gallardón fuera profundizar la participación ciudadana tanto en los distritos como en el Ayuntamiento de cara a mejorar las relaciones que habían declinado en el período de Álvarez del Manzano. El compromiso con la participación también pasó, como se ahondará en el próximo capítulo, en llevar adelante planes especiales de inversión en aquellos distritos de la ciudad con menor nivel socioeconómico y de equipamientos respecto al promedio de la ciudad, es decir, extender la experiencia del Plan 18.000 a otros distritos con similares problemáticas.

El PP consigue mayoría absoluta y al llegar al gobierno crea una nueva dependencia dentro del Área de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana, la Dirección General de Participación Ciudadana que es la encargada de desarrollar la política de participación así como asesorar a las demás dependencias en esta materia. A esta nueva dirección se le encomienda la elaboración y el diseño de un nuevo marco normativo en materia participativa que definiera nuevas instancias formales de participación y por otra parte, contemplara el fomento al asociacionismo. En esta primera etapa el Ayuntamiento solicitó, entre otros, asistencia técnica a universidades de la Comunidad de Madrid como la Universidad Autónoma de Madrid y la Rey Juan Carlos, asimismo se realizaron congresos internacionales²⁷² y seminarios con el ánimo de generar debate y recabar información alrededor del tema e identificar propuestas para ser integradas en la política participativa que se aprobaría en el año 2004. De esta forma *policy communities*, académicos, investigadores además de burócratas, contribuyeron en la elaboración de la política de participación. La factibilidad técnica, la aceptabilidad pública, la compatibilidad de valores, la anticipación de constricciones en cuanto presupuesto y que los propósitos coincidan con los valores de los *policymarkers*, son factores que son tenidos en cuenta en el proceso formulación de la política (Vásquez, 2012a).

²⁷² En el año 2004 el Ayuntamiento organizó el “Primer congreso internacional de participación ciudadana en grandes ciudades”, el cual tenía como principales objetivos conocer experiencias de otras ciudades de Europa así como poner a debate los proyectos de participación del Ayuntamiento con los principales expertos en la materia. En el 2005 organizó el seminario internacional “II Congreso internacional iniciativas y modelos de participación ciudadana en grandes ciudades” al que acudieron expertos tanto académicos como representantes de Ayuntamientos de París, Los Ángeles, Londres, Roma, Berlín, además de ciudades españolas como Barcelona, Málaga, Zaragoza, Albacete, Móstoles y San Fernando de Henares.

Los objetivos del Plan Operativo (2003-2007) de la Concejalía de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana, en materia de participación eran los siguientes:

- Aprobación del nuevo reglamento de participación ciudadana
- Elaboración de un plan de participación ciudadana
- Fomento del asociacionismo y el voluntariado
- Puesta en marcha del los consejos ciudadanos (Consejos Director, Sectoriales, Territoriales)
- Realización de consultas ciudadanas y participación en red
- Elaboración de una carta de la ciudadanía
- Introducción de un nuevo modelo de gestión pública participativa
- Desarrollo de los Planes Especiales de Inversión
- Realización de campañas de difusión

Paralelamente el gobierno nacional había aprobado la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, Ley 57/2003 de 16 de diciembre, que además de atribuir mayores competencias al ejecutivo de las ciudades, dictar la creación de distritos en aquellos municipios considerados de gran tamaño, dispone, atendiendo la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros (2001) 19, acerca de la participación ciudadana en los gobiernos locales. Esta Ley en materia de participación introduce medidas relativas a la obligación de regular mediante normas de carácter orgánico los procedimientos y órganos para asegurar la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos locales tanto en el ámbito del municipio como de los distritos. No sólo instrumentos participativos han de ser puestos a disposición de la comunidad también nuevas tecnologías, mayor información y consultas populares. Se prevé igualmente la creación de Consejos Sociales de la Ciudad, siendo un órgano que busca la convergencia de diversos actores de la ciudad, económicos, sociales y culturales, y que tendrá como fin la elaboración de documentos, estudios así como proyectos para la planificación del desarrollo de la ciudad²⁷³. Como se puede observar hay una congruencia entre las medidas establecidas por la Ley 57/2003 y los objetivos del Plan Operativo (2003-2007) de la Concejalía de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana, lo que da cuenta de la influencia de esta Ley y de la Recomendación Europea en las directrices en materia de participación ciudadana del Ayuntamiento, y en, posteriormente, lo que será la política participativa reflejada en el Reglamento Orgánico.

Por otra parte desde la Alcaldía se dispuso que el proceso de elaboración del proyecto de Reglamento contara con la colaboración y el consenso de las asociaciones mediante una interlocución constante con las federaciones. En este sentido, un entrevistado de la FRAVM, afirma que: “la FRAVM tuvo bastante interlocución con el

²⁷³ Esta medida recoge la experiencia del Consejo de Ciudad de Barcelona.

Ayuntamiento para la elaboración del documento del reglamento. La arquitectura del Reglamento de Participación del Ayuntamiento de Madrid es muy similar a la arquitectura de cualquier otro Ayuntamiento. De hecho, parte del documento tiene mucho que ver con uno modelo que presentó en su día, la Federación Española de Municipios, así, los Consejos Territoriales, los Consejos sectoriales, son figuras que existen en la mayoría de los reglamentos de aquellos Ayuntamientos que tienen reglamentos de participación ciudadana (...). En ese momento hubo un grado de interlocución amplio y el documento se consensuó bastante (haciendo alusión al período de elaboración del reglamento)”. Este testimonio permite destacar dos cuestiones, en primer lugar, la efectiva interacción entre el Ayuntamiento, la FRAVM y las asociaciones de vecinos en concertar la política participativa, y en segundo, la cierta imitación del nuevo Reglamento respecto a marcos normativos de esta materia en España, lo que permite suponer que se trató de un proceso de difusión de políticas que más que considerar el contexto y la experiencia participativa de la ciudad se buscó importar experiencias “exitosas” de otros lugares e implantarlas en Madrid.

En consecuencia, en la iniciativa del reglamento de participación convergen tres elementos. En primer lugar, un clima político favorable en la medida en que el PP cuenta con mayoría en el Pleno y puede sacar adelante la iniciativa que proponga sin mayores inconvenientes, no obstante en el tema participativo durante la campaña electoral fue manifiesto un cierto consenso entre las fuerzas políticas de la ciudad respecto a la necesidad de llevar a cabo una reforma que impulsara esta cuestión que durante los últimos años había languidecido. En segundo, lo imperativo de recoger disposiciones tanto europeas como nacionales relativas al tema participativo que instaban a los municipios a la regulación de la participación mediante normas de carácter orgánico, igualmente se examinan reglamentos de participación de otros municipios innovadores. Y en tercero, se buscó aprovechar las buenas relaciones que en ese momento se tenían con el tejido asociativo de la ciudad, en particular con la FRAVM y las asociaciones de vecinos tradicionalmente el sector más reivindicativo de la ciudad en materia urbana, y con el cual el PP no había tenido una buena relación.

En entrevista con un miembro del Ayuntamiento, a este respecto afirma: “la necesidad de desarrollar la participación ciudadana no es otra que la de adaptarse a lo que entendíamos también como una demanda ciudadana de profundización democrática en las estructuras municipales, ligándonos de esa manera a las corrientes más modernas, tanto europeas como mundiales, de participación ciudadana en los asuntos públicos (...) en el proceso de elaboración del Reglamento se constituyeron diversas mesas para trabajar los borradores. Una mesa de asociaciones de vecinos, una mesa de expertos, una mesa de personal del municipio”. Llama la atención que dentro de la ecología asociativa

de la ciudad se hayan tenido en cuenta en particular para la elaboración del documento, a las asociaciones de vecinos y la FRAVM lo que deja entrever que desde el inicio el Ayuntamiento lo escogió como un interlocutor privilegiado en materia de participación, posición que mantendrá no sin fluctuaciones, durante todo el período de gobierno de Gallardón.

El Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana (ROPC) entró en vigor en junio de 2004 y fue aprobado con carácter definitivo por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid. Esta celeridad en la elaboración de la normativa pone de manifiesto el carácter prioritario que se le dio a la cuestión de la normativa.

En la exposición de motivos se observan cuatro puntos principales:

1. Reconocimiento de la importancia de la democracia local para la transparencia, rendición de cuentas y modernización de la administración
2. Consideración de normativa nacional, europea y revisión de reglamentos de participación innovadores a nivel municipal
3. Disposición de un amplio abanico de formas y órganos de participación dirigidos tanto a las entidades como a ciudadanos a título individual
4. Fomento al asociacionismo

El ROPC está dividido en cuatro partes: derechos de los ciudadanos; las entidades ciudadanas; los órganos de participación; y las formas, mecanismos y medidas de promoción y desarrollo de la participación ciudadana.

Tabla 5.5. Resumen Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid 2004

| | | |
|----------------------------|-------------|--|
| Derechos de los ciudadanos | Información | <ul style="list-style-type: none"> • Derecho general de información • Acceso a archivos y registros • Información acerca de los procedimientos en curso • Conocimiento de los Indicadores de la Gestión Municipal • Oficinas de Información y Atención al Ciudadano • Publicidad de las sesiones del Ayuntamiento Pleno y de las Juntas de Distrito • Difusión personalizada • Información municipal |
|----------------------------|-------------|--|

| | | |
|--------------------------|---|--|
| | Derecho de petición | Tanto a título individual como de forma colectiva en los términos y con el alcance previsto en el artículo 29 de la Constitución, sobre cualquier asunto o materia de competencia municipal |
| | Participación | Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar individualmente o a través de sus asociaciones en los diferentes órganos del Ayuntamiento: juntas municipales de distrito, en el pleno de los distritos y en el pleno del Ayuntamiento. |
| | Iniciativa y propuesta ciudadana | Los ciudadanos con derecho al sufragio activo pueden ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de actuación municipal, cuyo respaldo no debe ser inferior al 10% de vecinos del Ayuntamiento |
| | Consulta ciudadana Audiencia pública | Se someten a consulta popular aquellos asuntos de competencia municipal y de relevancia para los vecinos del municipio y no los relativos a la hacienda local. Una audiencia pública puede tener diferentes niveles de alcance territorial, es un espacio de participación ciudadana para la rendición de cuentas por parte del ayuntamiento a la ciudadanía. |
| Entidades ciudadanas | Registro de entidades ciudadanas | Pueden inscribirse en el registro municipal de entidades ciudadanas todas las asociaciones, federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones sin fines de lucro, con sede en Madrid, que promuevan los intereses generales o sectoriales de los ciudadanos. |
| | Fomento al asociacionismo | <ul style="list-style-type: none"> • Declaración de utilidad pública municipal • Ayudas, subvenciones y convenios de colaboración • Programas de formación y capacitación en la gestión para lograr la dinamización y el impulso del movimiento asociativo • Utilización de locales, instalaciones, canales de comunicación y gestión de equipamientos municipales |
| Órganos de participación | Consejos Territorial es de Distrito | Órganos de participación, consulta, información y propuesta acerca de la actuación municipal en los distrito que permite la participación de los vecinos y las entidades ciudadanas en la cogestión de los asuntos municipales |

| | | |
|--|---|--|
| | Consejos Sectoriales | Órganos de participación de carácter consultivo que canalizan la participación de los vecinos y sus asociaciones en los grandes sectores o áreas de actuación municipal. |
| | Consejo Director de la Ciudad | Órgano consultivo y del gobierno de la ciudad Madrid, cuya misión fundamental es la de ofrecer un espacio de pensamiento estratégico para la gestión de los asuntos públicos de la ciudad |
| Formas, mecanismos y medidas de promoción y desarrollo de la participación ciudadana | Buenas Prácticas | Diálogo civil sobre programas concretos para la consecución del desarrollo sostenible de la ciudad y la protección y defensa de los derechos humanos. <ul style="list-style-type: none"> • Agenda Local 21 • Programas Hábitat • Planes Estratégicos de Ciudad • Planes Integrales y de Desarrollo Comunitario de Distrito y Barrio |
| | Campañas informativas | Dirigidas a la infancia y la adolescencia, a los nuevos ciudadanos y a las personas mayores, para el desarrollo de los valores democráticos y de la participación como valor social |
| | Participación en el diagnóstico de situaciones | Sondeos de opinión y encuestas de satisfacción que permitan conocer la percepción que tienen los ciudadanos acerca de los servicios públicos |
| | Participación en la formulación de políticas públicas | Consejos y foros temáticos, temporales o permanentes, de expertos o de participación vecinal. <ul style="list-style-type: none"> • Paneles ciudadanos. • Encuestas deliberativas para que los ciudadanos participen de forma activa y vinculante en el proceso de toma de decisiones. • Participación ciudadana en la concertación y seguimiento de Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial. |
| | Mediación comunitaria | Espacios de intermediación para la resolución de conflictos |

Como puede comprobarse, se trató de un reglamento integral en el sentido de abarcar diferentes aspectos de la participación, tanto en el nivel informativo (incluido en el capítulo de derechos de los ciudadanos), como de consulta (órganos de participación) y de implicación de los ciudadanos en el desarrollo de la política, cuyo más claro modelo

son los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial, siendo la normativa relativa a la participación ciudadana más completa de las aprobadas hasta el momento en Madrid. A pesar de ello, observando con detenimiento el ROCP se advierte que disposiciones como el derecho a la información y el derecho de petición, de rango constitucional, ya estaban recogidas tanto en la normativa de 1988 como en la de 1992, al igual que el registro de entidades ciudadanas y las subvenciones. La constitución del Consejo Director de Ciudad da cumplimiento a los mandatos de la Ley 57/2003. Respecto a los Consejos Sectoriales, éstos ya estaban contemplados en la normativa anterior aún cuando su desarrollo había sido escaso. Por su parte, la Agenda Local 21 y el Programa Habitat forman parte de programas europeos con la finalidad de promover la participación a nivel local abordando cuestiones de sostenibilidad medioambiental, el primero, y problemas urbanos, el segundo. Por último, los paneles ciudadanos y las encuestas deliberativas son estrategias de participación llevadas a cabo en ciudades tanto europeas como españolas (Font, 2001). Siendo así, la fórmula que parece más novedosa dentro del ROCP son los Planes Especiales de Inversión cuya experiencia, como se señaló en el apartado anterior, vino impulsada por las asociaciones de vecinos y la FRAVM y se había llevado a cabo con la CAM, no con el Ayuntamiento.

También se observa, al examinar el ROCP, que los únicos órganos con carácter permanente y cuya continuidad formal están garantizados son los Consejos Territoriales de Distrito, los Consejos Sectoriales y el Consejo Director de Ciudad, tratándose de espacios de deliberación, elaboración de propuestas y asesoramiento, en todo caso, de naturaleza consultiva.

En consecuencia, analizando los espacios de participación contemplados, y considerando que gran parte de las iniciativas o estaban contempladas en normativas anteriores, o forman parte de mandatos de la Unión Europea, o se trata de iniciativas innovadoras de otras ciudades, de estos rasgos se puede inferir que fue una política de participación principalmente de corte top-down, que tuvo en cuenta información técnica, donde probablemente la opinión de las asociaciones, aunque incluida, pudo haber tenido un segundo lugar. De igual forma, como ya lo resaltaba el representante de la FRAVM entrevistado, se trató de un reglamento que en gran medida recogió reglamentos de participación ya aprobados en otras ciudades y similar al que presentó en su momento la Federación Española de Municipios.

En una entrevista con un responsable del Ayuntamiento en este tema, resaltó el interés del gobierno local por brindar un abanico lo suficientemente amplio para permitir que diversos sectores de la ciudadanía se implicaran en los asuntos locales, dependiendo de su interés y capacidad desde la información, hasta la consulta y la codecisión. De esta

manera, según la perspectiva de los responsables del gobierno se abrió una oferta participativa extensiva que daría la oportunidad a cualquier ciudadano, dependiendo de sus posibilidades e intereses, de participar de forma efectiva.

El hecho de que se tratara de una normativa con carácter orgánico, que en su elaboración se hubiera consultado con las asociaciones, en particular con las de vecinos, y teniendo en cuenta los resultados positivos del Plan 18.000, llevó a que la puesta en marcha de los órganos de participación se recibieran con entusiasmo. En particular el órgano que generó más expectación fue el Consejo Territorial de Distrito (CTD) por su obvio carácter de participación territorial más cercano a los vecinos, de igual forma se buscaba reemplazar a los Consejos Sectoriales de Distrito que habían venido funcionando en claro declive durante la última década. Como ya se ha mencionado, a lo largo de los años ochenta y los noventa los Consejos fueron fuertemente criticados por las asociaciones por ser órganos con una presencia predominante de los partidos, más que de las organizaciones sociales, y estrictamente consultivos. Lo que se buscaba con el CTD²⁷⁴ era crear un espacio que concitara el encuentro y el debate de actores políticos y sociales, tratando tanto cuestiones territoriales como sectoriales, a fin de formular propuestas que se elevarían a la JMD. Dado que los Consejos Sectoriales abordaban cuestiones estrictamente vinculadas con el sector correspondiente, se buscaba que los CTD tuvieran una perspectiva más amplia de los problemas del distrito.

Al comparar los CTD con los Consejos de Distrito creados por la normativa de 1980 y los Consejos Sectoriales, 1992, es evidente que se trata de un formato similar, que sigue el mismo patrón: se trata de un espacio en el que las organizaciones sociales junto con los vocales vecinos, de los partidos, se reúnen para estudiar los problemas del distrito con el objeto de elaborar propuestas que posteriormente serán recogidas en el orden del día del Pleno de la JMD a fin de ser analizadas y aprobadas. En todos los casos éstos órganos están presididos por el Concejal de distrito. La diferencia estriba en que mientras en los Consejos Sectoriales se abordaban cuestiones relativas a los sectores, los CTD pretendían

²⁷⁴ El ROPC señala que: “Su finalidad esencial es la de promover una reflexión conjunta entre la ciudadanía, sus asociaciones y las autoridades municipales, en torno a los asuntos que afectan a la vida cotidiana de los distritos y sus barrios, haciendo posible una implicación responsable de la ciudadanía en la gestión municipal. En cada distrito existirá un Consejo Territorial, que quedará adscrito a la Junta Municipal correspondiente. Se reunirán, al menos, una vez al trimestre y sus sesiones serán públicas” (Art. 54). Cada CTD está conformado por comisiones permanentes y grupos de trabajo, siendo ámbitos de estudio para la elaboración de informes y propuestas. Según el ROPC, el CTD se compone por un máximo de 40 personas, las que son elegidas por un periodo de 4 años: presidente (Concejal del Distrito); vicepresidente (representante de la asociaciones inscritas en el consejo); vocales (vocales vecinos de la JMD, pertenecientes a los grupos políticos) y representantes de las entidades ciudadanas (asociaciones de vecinos de cada barrio, AMPAS, casas regionales, comerciantes, juveniles, infancia, deportivas, culturales, mujeres, mayores, carácter social, medioambientales, representante de la mesa de diálogo y convivencia del distrito, representante de la junta local de seguridad).

ser órganos en los que se discutieran grandes temas de distrito, es decir, estos últimos aspiraban a tener un mayor alcance y potencia. La pregunta que surge, considerando la trayectoria de los Consejos de Distrito durante más de veinte años en los que funcionaron, es si en los CTD no se reproducirán los mismos problemas y limitaciones que los observados en sus predecesores. Por otra parte, dado que las JMD durante el gobierno de Gallardón fueron perdiendo competencias, ¿qué temas “amplios” de distrito podían ser estudiados al interior del CTD?

Al analizar la composición de los CTD en los distritos de Madrid durante el primer período (2004-2008) se aprecia una diferencia importante del número de miembros procedente de asociaciones, como es obvio ello está relacionado con el desigual tejido asociativo de la ciudad, de por sí ya débil. En los distritos con menor número de asociaciones tanto de vecinos como de otro tipo, ubicados en su mayoría en la Almendra Central, el CTD estaba compuesto por pocos miembros asociativos y más de representación política –vocales vecinos²⁷⁵- (Moratalaz 3 representantes de asociaciones, Salamanca 4 y Chamberí 6). Mientras que los distritos de la periferia Sur y Este, con mayor tradición de entidades vecinales y mayor número de asociaciones de otro tipo tenían más de 15 representantes asociativos en el CTD (Carabanchel y Puente de Vallecas, 17, Usera 16 y Hortaleza 15). En todos los distritos la presencia de las organizaciones vecinales es predominante. La débil presencia asociativa en los CTD de algunos distritos contrastado con el importante número en otros, en especial de asociaciones de vecinos, incidirá en la diferente dinámica de funcionamiento de estos órganos en los distritos de Madrid, en donde a mayor número de asociaciones presentes en el CTD es factible que sea frecuente el conflicto y la confrontación.

Según lo advertido en las entrevistas, tanto de las asociaciones como de los miembros de las JMD y el Ayuntamiento, y el número de asociaciones inscritas en los CTD, inicialmente hubo un manifiesto entusiasmo en la puesta en marcha de este órgano que se esperaba dinamizara la participación en los distritos y permitiera un comunicación fluida con la JMD. Esta cuestión significaba un reto ya que aún en la etapa socialista fue frecuente la confrontación en estos espacios, con la inauguración de los CTD, considerando el perfil ideológico del partido de gobierno, PP, podría dar a suponer que los conflictos en estos espacios se mantendrían o incluso potenciarían.

En entrevista con un responsable del Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento, quedaba claro que el CTD era una importante apuesta que buscaba sustituir los consejos sectoriales que hasta ese entonces habían funcionado en los tratar

²⁷⁵ Cuyo número es igual en todos los distritos, reflejando de manera proporcional la composición del Pleno municipal, con lo cual desde el 2004 ha habido mayor presencia de vocales vecinos del PP.

problemas más comprensivos de los distritos “Antes del 2003 lo que había eran unas normas, la participación ciudadana se regulaba a través de ellas, no tenían el rango de Reglamento Orgánico. Esas normas preveían la existencia de consejos sectoriales en los distritos. Nosotros entendimos que la profundización en la participación ciudadana tenía que venir por crear en los territorios, no tanto consejos sectoriales aislados entre sí, sino un órgano potente de participación territorial, de participación distrital, que fueron los Consejos Territoriales de Distrito”.

No obstante después de dos años de constituidos los CTD ya empiezan a aparecer críticas y claras diferencias por distrito en cuanto a su funcionamiento (Vásquez, 2008). Un equipo de investigación de participación ciudadana de la Universidad Autónoma de Madrid (Alba, Navarro y García, 2006) realizó entrevistas a los miembros de los CTD en el años 2005 evidenciando las diferentes opiniones por distritos a la pregunta “cuál es el mecanismo que considera más eficaz para insertar temas en la agenda o que sean escuchados”. Los pertenecientes a la Almendra Central como Salamanca, Arganzuela y Centro calificaron de forma más positiva la eficacia de los CTD para influir en las decisiones públicas. Siguiendo a Walliser (2003) son justamente estos distritos en donde tanto la participación formal, como informal y movilización es bajo, a excepción del distrito Centro donde tiene su sede un alto número de asociaciones, y, por otro lado, hay un menor nivel de conflicto con la JMD. En el caso de Arganzuela y Salamanca destaca el bajo número de asociaciones inscritas en el CTD al momento de hacer la encuesta²⁷⁶.

Un aspecto que merece ser destacado es la eficacia atribuida al contacto con un político como manera de influir en las decisiones públicas. En Salamanca es sobradamente calificado como eficaz, respecto a Puente de Vallecas, lo que podría llevar a afirmar, siguiendo los hallazgos de Walliser (2003), que la cercanía con el partido político de gobierno hace que la relación con los políticos locales sean más fluida, así el distrito de Salamanca ha sido una zona tradicional de voto al Partido Popular, por el contrario el distrito de Puente de Vallecas tiene una clara influencia del PSOE e IU²⁷⁷, lo que puede incidir en la falta de sinergia entre los miembros del CTD, compuesto principalmente por asociaciones, y el gobierno distrital y municipal.

Cuando se les pidió su valoración sobre el grado de vinculación de las propuestas surgidas en el CTD con la toma de decisiones del gobierno local, la media de respuestas en

²⁷⁶ Arganzuela sólo tenía representantes de asociaciones de vecinos (4) y AMPAS (2), además de los vecinos aleatorios y los representantes políticos. Salamanca tenía de AMPAS (1), casas regionales (2) y carácter social (1). Es decir que entidades de mujeres, jóvenes, medioambientales, comerciantes, juveniles, deportivas, culturales, de mayores no tenían representación en este órgano. Como se señaló, esto está relacionado con el débil tejido asociativo de estos distritos.

²⁷⁷ En las últimas elecciones municipales Puente de Vallecas fue el único distrito de la ciudad en donde el PSOE obtuvo mayoría.

todos los distritos es que era regularmente eficaz. Es preciso tener en cuenta que los CTD están compuestos por representantes políticos (vocales), vecinos aleatoriamente y asociaciones, en la encuesta se demostró que los dos primeros fueron más favorables al grado de eficacia de este órgano, mientras que las entidades ciudadanas fueron más críticas. Lo anterior puede explicar por qué un distrito como Salamanca fue en donde se dio una valoración más positiva, mientras que Usera y Puente de Vallecas le dieron la menor calificación, señalando que el grado de vinculación es muy bajo. En Salamanca el número de representantes políticos y los vecinos elegidos aleatoriamente resulta mayor al número de asociaciones, por otro lado, tampoco hay presencia de asociaciones de vecinos.

La respuesta ante la pregunta de si considera que existen mecanismos adecuados para que la opinión de los ciudadanos sea escuchada, es reveladora si se observa de acuerdo a cada uno de los actores. Los vocales vecinos, de partidos políticos, señalan afirmativamente el 57,5%, mientras que los más escépticos son los representantes de las asociaciones, tan sólo el 37,8%, afirman que los mecanismos actuales son los adecuados (Vásquez, 2008).

La pregunta acerca de cuál es el mecanismo utilizado para influir en la toma de decisiones municipales, comparando las respuestas entre los distritos de Salamanca y Puente de Vallecas con claras diferencias en cuanto movilización y asociacionismo, refleja posturas divergentes. En el caso de Salamanca se aprecia cómo los resultados de consultas municipales²⁷⁸, el contacto con políticos locales y los CTD, son los mecanismos más utilizados. Dentro de los menos utilizados está la presión a través de los medios de comunicación y la protesta, que probablemente guarde relación con el bajo tejido asociativo del distrito y las características de éste. Como es de suponer, la presión a través de una asociación es considerada entre regular y poco utilizada.

Por su parte Puente de Vallecas muestra otra tendencia. Los instrumentos más utilizados son en su orden: propuesta en el CTD, presión de una asociación, contacto con un político local y contacto con un empleado municipal. A pesar de las opiniones críticas expresadas por los miembros del CTD de este distrito, este órgano era uno de los más utilizados para influir en la toma de decisiones del distrito, cabe recordar que se trata de una encuesta del 2005. Al igual que en el distrito de Salamanca, el contacto con el político,

²⁷⁸ En el distrito de Salamanca se llevaron a cabo dos consultas, una en el año 2005 y la otra en el año 2006. La primera, tuvo una duración de dos semanas, se realizaron 1350 encuestas en donde se preguntaba acerca de tres temas en particular: i) Servicios Municipales en el distrito, ii) calidad de vida y bienestar y participación ciudadana y iii) iniciativas y acciones en el distrito. . La segunda consulta se efectuó en 2006, siendo una continuación de la realizada en 2005. Con ésta se buscó profundizar en el diagnóstico general del distrito complementando información sobre los servicios municipales. En total se hicieron 700 encuestas.

es una estrategia que permite incidir en las decisiones públicas, práctica informal que podría considerarse como complementaria de los mecanismos formales. La relevancia de las asociaciones para injerir en los asuntos públicos, en este distrito se pone en evidencia, como resultado la tradición asociativa del mismo. Es preciso destacar la posición ocupada, por la protesta, que aunque en menor medida continuaba siendo un recurso utilizado para influir en la toma de decisiones.

Así, la eficacia de los mecanismos tanto formales como informales para incidir en la toma de decisiones son percibidas de forma diferente dependiendo de los distritos y esto está vinculado a factores como la densidad del tejido asociativo, el tipo de asociaciones predominantes, y los patrones de éstas para manifestar y promover sus intereses.

Una de las principales limitaciones de los CTD según los encuestados representantes de las asociaciones es la fuerte carga política que ha caracterizado los debates. A su juicio, se ha convertido en un espacio de reproches políticos que han desvirtuado su desempeño. Esto se puede explicar por la composición misma de los CTD, ya que los vocales de los partidos cuentan con una alta representación, en unos distritos incluso mayoritaria, como sucede en Salamanca. Por otro lado, en aquellos distritos en donde los partidos de oposición al gobierno tienen mayoría electoral, como es el caso de Puente de Vallecas, desde estos órganos se ha estimulado confrontación y las críticas a la acción de las Juntas Municipales. Para los representantes de las asociaciones, el gran temor del gobierno municipal es que los CTD se conviertan en una suerte de “Pleno paralelo”, por ello no le otorgan mayor poder.

Para finales de 2006, menos de dos años después de haberse instaurado los CTD ya que empiezan a presentar los primeros conflictos y bloqueos en el funcionamiento de este órgano. En el distrito de Villaverde las asociaciones de vecinos deciden abandonar el Consejo de forma permanente, resulta llamativo toda vez que se trata de uno de los distritos en donde se llevó a cabo el Plan 18.000, de esta forma la hipótesis de instrumentalización de estos espacios y de control por parte del Ayuntamiento pierde fuerza, o por lo menos no se aplica a los distritos con presencia importante de movimiento vecinal. A juicio de las asociaciones “no hemos conseguido que ni una sola propuesta prosperase. Nos sentimos defraudados por unas normas de participación que se nos decía iban a ser ‘innovadoras’ y donde se nos hablaba de una nueva etapa en la que el Ayuntamiento de Madrid tenía como primer objetivo la PARTICIPACION, así en mayúsculas (...) ¿Quizá la participación que nos dijo nuestro Alcalde Sr. Ruiz Gallardón ha sido la de oírnos pero no escucharnos? (...) no vamos a seguir permitiendo que se nos

trate como marionetas” (FRAVM, 27 de septiembre de 2006²⁷⁹). Según algunos entrevistados de las asociaciones pertenecientes a este distrito, ellos venían de la experiencia del Plan 18.000 y tenían amplias expectativas de lo que iba a ser el desarrollo del CTD sin embargo percibían que las propuestas que hacían no eran consideradas por la JMD quien argumentaba que no tenían competencias para resolver dichas cuestiones. Por tanto, considerando el poco tiempo que tenían para dedicarse a los temas de sus barrios y que no querían ir al CTD solamente para tener una presencia testimonial y que formalmente se diera cuenta de ello, decidieron dimitir, fue el primer distrito en el que ello sucedió.

No obstante no se trataba de un caso aislado, otros distritos como Fuencarral, Hortaleza, Puente de Vallecas, entre otros, manifestaban su inconformidad con el funcionamiento de los CTD. Además de las críticas hacia el papel desempeñado por los Concejales que en ocasiones se mostraban reticentes en promover estos espacios, se cuestionaba la progresiva pérdida de competencias de las JMD, así, temas que a su juicio eran relevantes ya no podían ser tratados por la JMD sino que era competencia del Ayuntamiento, un miembro de la FRAVM en referencia a los CTD, señalaba “No hay ni una sola asociación que diga que funcionan como espacio de participación ciudadana. La construcción de un sistema participativo radicalmente democrático pasa por desarrollar reales instrumentos de participación en el debate y la toma de decisiones. Esto implica la descentralización. Somos el Ayuntamiento más centralizado de toda la UE” (Diagonal Periódico, 21 de diciembre de 2006²⁸⁰).

En enero de 2007 se firma entre la FRAVM y el Ayuntamiento un acuerdo de dinamización de los CTD para dar respuesta a las continuas quejas surgidas, cuya medida más importante es permitir que en los CTD se debatieran aún materias que no fueran competencia de la JMD, para contrarrestar las limitadas competencias de éstas. En tal sentido se acuerda el desarrollo de mecanismos y normas de funcionamiento interno relativos a la relación entre las Áreas de Gobierno y las JMD. También se aprueba que los CTD conocerán y debatirán los presupuestos municipales en la parte que afecten al Distrito. Sin embargo ya en noviembre de ese mismo año la FRAVM denuncia la escasa voluntad del Ayuntamiento y las JMD en cumplir los acuerdos de revitalización de los CTD. En ese mismo mes, las asociaciones de vecinos del distrito de Usera se niegan a asistir al CTD, señalan que el Concejal-Presidente del distrito, sólo hizo acto de presencia el día de su creación, en tres años, incumpliendo la normativa y el acuerdo firmado en 2007.

²⁷⁹ <http://aavvmadrid.org/index.php/Noticias/Las-asociaciones-de-vecinos-abandonan-el-Consejo-Territorial-de-Villaverde>

²⁸⁰ http://www.diagonalperiodico.net/La-participacion-ciudadana-de.html?id_mot=54

El incidente más grave tuvo lugar en el distrito de Puente de Vallecas en 2009 donde a partir de la reivindicación de una asociación de vecinos que reclamaban la celebración de las tradicionales fiestas del barrio en un recinto ferial²⁸¹, desplegando una pancarta en la que al interior de la JMD, la Concejala ordenó su expulsión por parte de la policía, dando como resultado varios heridos y tres detenidos. Finalmente las asociaciones vecinales de Puente de Vallecas deciden dimitir del CTD en enero de 2011.

De esta forma, para finales del año 2011, los tres distritos estudiados en esta investigación no formaban parte del CTD, cuestión que es generalizable a Madrid donde las asociaciones de vecinos han continuado siendo críticas con este órgano. El problema se agudiza teniendo en cuenta que estas organizaciones han sido predominantes en la composición del CTD, y por otra parte, considerando la debilidad del tejido asociativo de la ciudad no hay asociaciones que sustituyan a las de vecinos en los CTD y dinamicen estos espacios. Observando las actas de los CTD en estos distritos se puede apreciar que, ante la ausencia de las asociaciones de vecinos, los asistentes son los vocales vecinos de los partidos, los representantes institucionales (Junta Local de Seguridad, Mesa de Diálogo y Convivencia y Consejo de Infancia), en ocasiones, los vecinos elegidos aleatoriamente y pocas entidades, algunas AMPAS y de carácter social. Un miembro de la JMD de Usera resaltaba la dificultad que encuentran desde la Junta para lograr el quórum suficiente a fin de celebrar las sesiones de los CTD, a pesar de ello los siguen convocando. Desde el Ayuntamiento les dicen que deben hablar con los miembros los CTD y concienciarlos a que asistan pero afirma “yo no puedo obligarlos”²⁸².

Ante la inoperancia de los CTD se preguntó a los entrevistados de las asociaciones cuál era el canal de diálogo con la JMD o de posicionar temas que les interesaban. Tres fueron las estrategias principales, la reunión con el concejal, la protesta y la asistencia a los Plenos. En referencia a la reunión con el concejal, las asociaciones que optaban por esta vía tenían un perfil menos reivindicativo puesto que hay asociaciones que manifiestan no tener una buena relación con el Concejal, y en este caso, cuando hacen la solicitud de la cita señalan que la respuesta desde la JMD es dilatarlo en el tiempo, y por otra parte, tampoco consiguen ver resueltas sus demandas. Así, hay asociaciones con las

²⁸¹ Aunque no se profundizará en ello es preciso destacar que uno de los reclamos de la mayoría de asociaciones entrevistadas son las crecientes trabas para la organización y celebración de las fiestas de los barrios por parte del Ayuntamiento, lo que ha generado numerosos conflictos en distintos barrios de la ciudad.

²⁸² Frente al caso del CTD de Usera, el entrevistado señalaba que inicialmente funcionó bien, en especial hubo una comisión que trabajó activamente y fue la de urbanismo. Hubo reuniones frecuentes para proponer un listado de calles en las cuales era necesario mejorar el asfaltado, se elevó al Pleno de la JMD e igualmente se aprobó, finalmente se envió al Ayuntamiento y desde allí no se realizó ninguna actuación al respecto. A juicio del entrevistado, esto fue “palo” y desde allí los integrantes del CTD empezaron a mostrar su decepción y falta de interés en participar en el CTD.

cuales hay un bloqueo en el dialogo y predomina el conflicto, suelen ser las más activas y reivindicativas. La protesta en este caso es la opción, si bien reconocen que debido a su poca capacidad de movilización no tienen mucho poder de presión.

Una última opción, escogida por la mayoría de las asociaciones, es la asistencia a los Plenos de la JMD. Consideran que es el único canal que tienen para establecer contacto con la JMD y que sean escuchados, además de las reuniones directas con el Concejal, con el Gerente o con algún técnico. Señalan que la asistencia a los plenos les permite apoyarse en otras asociaciones, ejercer presión y visibilizar problemas. Algunas asociaciones reconocen que no esperan tener ningún impacto en las decisiones de la JMD o del Ayuntamiento, pero siguen utilizando este espacio para visibilizar asuntos, un entrevistado afirma: “decidimos ir a los plenos en donde nos tienen que escuchar directamente, es un canal más directo”. Incluso este espacio ha encontrado restricciones. La mayoría de las sesiones del Pleno en los distritos se realizaban por la tarde a fin de que tanto los vocales vecinos como las asociaciones pudieran asistir, sin embargo desde el año 2010 el Ayuntamiento decidió cerrar las sedes municipales más temprano a fin de reducir el gasto en consumo energético y en personal, arguyendo motivos presupuestales, de esta forma se obligaba a efectuar las sesiones del Pleno en horas de la mañana o al mediodía. La anterior decisión ha sido motivo de queja generalizada, incluyendo las de vecinos y las de otro tipo, han manifestado su desacuerdo ante lo que consideran la obstrucción uno de los pocos canales con que cuentan para exponer sus demandas hacia la JMD. Los partidos de la oposición también mostraron su inconformidad, el portavoz del PSOE en el Ayuntamiento de Madrid, David Lucas, afirmó “Gallardón empezó quitando competencias a los Distritos y ahora impide a los vecinos expresarse en los plenos cerrando las juntas municipales por las tardes”²⁸³. Después de casi tres años de aprobada la medida, no se ha efectuado ninguna modificación y los Plenos en los distritos estudiados se siguen realizando por la mañana.

La hostilidad por parte de los Concejales- Presidentes a la intervención de las asociaciones en los Plenos es evidente. A partir de la observación directa del desarrollo de un Pleno de la JMD, en un distrito se advirtió cómo el Concejal limitó el uso de la palabra a un representante de las asociaciones, a sólo tres minutos siendo la única entidad que había pedido la palabra. Además de plantear algunas cuestiones relativas al barrio, el representante de la asociación criticaba las pocas posibilidades de participación de los vecinos y aludía al artículo 8 del Reglamento Orgánico de los Distritos de Madrid que establece que las sesiones de la JMD han de celebrarse preferentemente en horario de tarde para facilitar una mayor presencia vecinal.

²⁸³ <http://www.psoe.es/ambito/vicalvaro/news/index.do?id=489469&action=View>

En el caso de Usera, las entidades se quejan de que además del cambio de horario el Concejal ha decidido sustituir la sala de reuniones del Pleno, se pasó de una con capacidad superior a cien personas a otra para 35. Según la entrevista con un miembro de la JMD de este distrito, se destacó que el movimiento asociativo estaba muy “beligerante” y que en ocasiones los Plenos de la JMD se convertían en un “circo” por ello se tomó la decisión de celebrar los Plenos en un salón más reducido. A juicio de este mismo entrevistado, las dos medidas en efecto han resentido la participación de los vecinos en los Plenos, ahora tienen una media de cinco o seis personas de público cuando antes la afluencia era mucho mayor.

Por último, en Puente Vallecas como ya se anotó, después del incidente del año 2009 en donde se desalojaron a los miembros de una asociación que intentaban manifestarse durante el desarrollo del Pleno, las relaciones entre la Concejala y las asociaciones es tensa.

En términos generales, respecto al funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de ámbito distrital se observa que la apuesta más ambiciosa del Ayuntamiento fueron los CTD que buscaban superar el nivel sectorial para convertirse en un espacio de estudio y debate de cuestiones del distrito, promoviendo la interlocución entre la JMD, las asociaciones y los vecinos. Sin embargo como ya había sucedido con los anteriores Consejos establecidos por las normas de participación precedentes, la falta de incidencia de las propuestas planteadas en el seno de este órgano sobre las decisiones del gobierno local, bien sea JMD o Ayuntamiento, ha generado frustración entre los miembros de las asociaciones. La inconformidad se ha visto exacerbada por lo que éstos consideran pérdida de competencias de las JMD. La mayoría de los entrevistados de las asociaciones afirmaban que antes podían ir a las JMD para que les solucionaran temas como el bache en una calle o la poda o derribo de árboles, pero ahora estos temas son llevados por el Ayuntamiento así que si bien lo plantean a la Junta ésta no tiene capacidad de actuación. Por otra parte, dado que el CTD es estrictamente consultivo su eficacia depende de la voluntad política de las autoridades, al no encontrar respuesta a las demandas tiene lugar el conflicto. Este conflicto será mucho más agudo en aquellos distritos con mayor presencia y tradición de asociaciones de vecinos. La fuerte presencia de actores políticos en los CTD, vocales vecinos y Concejal, sumado a asociaciones muchas de las cuales tienen influencia de partidos de izquierda, generan que estos órganos sean proclives a la reproducción de disputas partidistas en sus debates. De igual forma, la divergencia entre el perfil ideológico del partido de gobierno y buena parte de los miembros de las asociaciones, con tendencia a partidos de izquierda, ha deteriorado las relaciones entre estos dos actores, mucho más en distritos como Puente de Vallecas en donde los

resultados electorales son mayoritarios para el PSOE, en este caso, los entrevistados señalan que los gobierna en el distrito un partido por el cual ellos no han votado.

Para finalizar, se aprecia la inoperancia de los mecanismos formales y estables de participación a nivel de distrito. Tanto el CTD como la asistencia a los Plenos no han podido convertirse en un canal a través del cual tanto las asociaciones como los vecinos logren canalizar sus demandas o incluso sirvan como arenas para dirimir conflictos, por el contrario la confrontación ha parecido agravarse. Siguiendo a Walliser (2003 y 2008), en Madrid ante la falta de eficacia de los mecanismos formales de participación se acude a los instrumentos informales, bien sea la protesta o el contacto directo con el político, para influir en la toma de decisiones, encauzando el conflicto a espacios extrainstitucionales donde lo político desempeña un papel central “se trata de un partido de derechas en el poder frente a un movimiento asociativo controlado mayoritariamente por IU y en menor medida (según el distrito) por el PSOE” (Walliser, 2003:262).

Otros mecanismos de participación no estables dispuestos por el ROPC son los planes de barrio y los planes especiales de inversión que han sido llevados a cabo en algunos distritos de Madrid con el objeto de promover el reequilibrio territorial de la ciudad. La experiencia de los últimos se analizará en el siguiente capítulo.

Conclusiones

Luego de examinar la evolución de la política de participación en las dos ciudades resulta evidente que una de las diferencias más importantes radica en por qué se insertó el tema en la agenda. En el caso de Madrid se pueden identificar dos etapas de 1979 a 2003 y de 2003 a 2011 con el gobierno de Alberto Ruiz Gallardón. En referencia a la primera, después de un proceso de transición democrática en el cual el movimiento ciudadano, en particular el vecinal, tuvo un papel muy importante de movilización y reivindicación de derechos apoyado por partidos de izquierda, resulta elegido en el primer gobierno democrático una coalición de izquierda que debe dar reconocimiento a un tema que durante años fue característico de su discurso político. De esta manera puede decirse que la inclusión del tema participativo en la agenda de la ciudad obedeció a tres factores que confluyeron actuando como una ventana de oportunidad. La primera, fue el contexto mismo de la transición y el establecimiento del gobierno democrático en la ciudad. La segunda, fue el discurso político de partidos de izquierda que habían contemplado la cuestión participativa como inherente al ejercicio de una ciudadanía activa con lo cual se esperaba que una vez en el gobierno de la ciudad brindara el apoyo institucional necesario para hacerlo posible. Y en tercer lugar, debido a la presión de las organizaciones sociales

que impelía al gobierno a no dejar este tema de lado. En esta primera etapa fue evidente que conforme los partidos se posicionan en el gobierno de la ciudad el tema participativo comienza a aludirse con “boca pequeña” y de las expectativas iniciales se da paso a normas de participación ciudadana que atribuyen a la ciudadanía poca capacidad de influencia en los procesos de gobierno, lo anterior tiene lugar en un contexto de desmovilización social y donde los partidos políticos se implantan como los actores privilegiados en la canalización de demandas de la ciudadanía hacia las instancias de decisión. En el marco de la democracia las asociaciones parecieron dejar de tener clara su misión de canalización y reivindicación, mientras que los partidos además de monopolizar la esfera política en muchos casos utilizaron a las asociaciones como correa de transmisión con lo barrial y lo distrital.

La participación en este marco se desarrolló bajo instancias formales poco operativas y eficaces, mientras que para tratar de influir en las decisiones locales las asociaciones hicieron uso de mecanismos informales como el contacto directo con las autoridades de la JMD. La anterior dinámica funcionó relativamente mientras los partidos de izquierda gobernaron en la ciudad, en palabras de un entrevistado *“Con el PSOE había diálogo, por lo menos nos escuchaban (...) nos podíamos entender”*. No obstante ello cambió con la llegada del PP, en particular la postura de Álvarez del Manzano con quien la participación no funciona ni el plano formal, ni el informal.

La segunda etapa inicia con la llegada de Gallardón a la alcaldía, quien después de una experiencia positiva de planificación participada en los distritos de Usera, Villaverde, Puente y Villa de Vallecas, acuerda con la FRAVM la ejecución de planes especiales de inversión participativos en los distritos con menor nivel socioeconómico de la ciudad. Se promulga un reglamento de participación y se crean nuevas instancias. La inclusión del tema participativo en la agenda de Gallardón parece corresponder a tres factores. En primer lugar, al sacar provecho de manera estratégica de su reciente cercanía con el movimiento vecinal de la ciudad el cual le podría dar réditos políticos en distritos principalmente de voto de izquierda, como efectivamente sucedió. La relación fue especialmente estrecha con la FRAVM quien se convirtió en un interlocutor privilegiado del gobierno de Gallardón en materia de participación. En segundo, como respuesta a una normativa de la UE y nacional acerca del fortalecimiento de la participación a nivel local. Y en tercero, el Plan 18.000 pudo poner de manifiesto problemáticas sociales latentes en distritos con importantes necesidades que reflejaban un fuerte desequilibrio al interior de la ciudad, a través de este plan participativo se concertaron actuaciones de cara resolver demandas reales de la ciudadanía al tiempo que se fortalecía la legitimidad del gobierno.

A pesar de la entrada en vigencia de un reglamento, hasta el momento el más innovador en la ciudad, con el que se contó con la anuencia de la FRAVM, para el 2011 los mecanismos formales como el CTD en la mayoría de los distritos no operaban y las asociaciones se han visto abocadas a hacer uso de la asistencia a los plenos, que por los motivos que se indicaron, tampoco resultan ser una opción factible. De esta manera, en Madrid se aprecia una relación inversamente proporcional entre la eficacia de los mecanismos formales y el hacer uso de prácticas informales, así, cuanto menor sea la eficacia mayor será la tendencia a recurrir a herramientas informales, que en el caso de esta ciudad ha sido principalmente la protesta y la reivindicación o los contactos informales con políticos cuando ha habido sintonía con los partidos de gobierno. Los Planes Especiales de Inversión, como se expondrá en el próximo capítulo, y los planes de barrio han resultado tener mayor efectividad respecto a los demás espacios contemplados por el ROPC.

En el caso de Bogotá la explicación de por qué se incluye en la agenda de la ciudad el tema participativo tiene que ver principalmente con la Constitución de 1991 y el establecimiento de la participación como un mandato de obligatorio cumplimiento. Como se apuntó, la cuestión de la participación en la Constitución no fue objeto de debate con organizaciones sociales, dada la debilidad de la sociedad civil, sino como un elemento que dentro del arreglo institucional brindaría mayor legitimidad, eficacia y transparencia. Asimismo correspondió con un proceso de difusión de innovaciones sociales que estaba teniendo lugar en América Latina y que en parte, estaba apoyada por organismos multilaterales que desde los ochenta venían utilizando metodologías participativas en la gestión de sus proyectos, como mecanismos para garantizar la eficacia y transparencia.

La participación en Colombia correspondió entonces, a un proceso altamente institucionalizado, con marcos normativos rígidos y generalización de metodologías similares para los municipios del país. Bogotá en su calidad de capital fue pionera en acatar el mandato constitucional y para 2001 ya contaba con más de 26 instancias participativas. Para 2010 se contaban cerca de 73 espacios, la mayoría de los cuales habían sido creados por la iniciativa estatal y muchos de los cuales estaban infrautilizados o simplemente no funcionaban. Esta es otra característica de la participación en Bogotá, la oferta participativa ha sido predominantemente estatal, con un bajo nivel de concertación con la comunidad acerca de las metodologías empleadas y los alcances de los mismos, como consecuencia, los mecanismos parecen funcionar siempre y cuando el gobierno los apoye y dinamice, ante su ausencia tienden a languidecer, poniendo de manifiesto la baja capacidad de iniciativa de los ciudadanos y sus asociaciones. No había interlocutor preferente como en el caso de Madrid, como lo es la FRAVM, la JAC no es reconocida

como válida por parte de la comunidad teniendo en cuenta su tradicional relación con los políticos y las redes clientelares.

La débil capacidad de organización y movilización de la sociedad civil se ha visto reemplazada en la ciudad por organizaciones procedentes de gremios económicos, como Fundación Corona y el observatorio “Bogotá cómo vamos”, así como fundaciones de tipo social y académico, como Foro Nacional por Colombia y Fundación Social, así como de universidades y ONGs que se han convertido en una masa crítica sobre el tema participativo de la ciudad, haciendo seguimiento a las políticas y brindando insumos para decisiones de política pública. Este punto es especialmente importante, dado que como lo señalara Goldfrank (2006), dentro de las dificultades de poner en marcha procesos de participación bajo un esquema *top-down* como sucedió en Colombia, es que tanto las autoridades como la sociedad civil no estén en capacidad, o no estén interesados, de efectivamente llevar adelante estos procesos. Como se expuso en el apartado de Bogotá, especialmente en los primeros gobiernos había desconocimiento e inexperiencia acerca de cómo poner en práctica un marco normativo rígido establecido desde el nivel nacional, por ello ha sido frecuente la contratación de consultorías externas tanto a universidades, como fundaciones y ONGs, que acompañen tanto la formulación como la implementación y evaluación de las instancias creadas. A pesar de que la participación es un tema de obligada inclusión en la agenda es evidente que cada alcalde ha dado una orientación a su implementación según sus intereses y en general lo que se ha observado es el cumplimiento formal de la norma y la creación de espacios con poca articulación entre sí. De igual forma, hasta el 2000 cada alcalde estableció una normativa diferente respecto al proceso de planificación en las localidades, lo que evidenció discontinuidades. Es evidente que la ausencia de partidos políticos institucionalizados se ha reflejado en que cada alcalde haya dado una orientación diferente según intereses sin ningún tipo de continuidad programática.

Examinando el amplio abanico de espacios participativos en Bogotá se aprecia su gran diversidad y propensión hacia ámbitos sectoriales y de grupos poblacionales específicos, con menor presencia de los territoriales. La atomización y desarticulación tanto de las instancias participativas entre sí, como de las entidades del gobierno municipal que llevan este tema, así como de los actores sociales que están involucrados en las instancias llevó a la creación de un sistema distrital de participación que, según las entrevistas, ha tenido poco impacto en la armonización de las actividades relativas a este asunto.

Los encuentros ciudadanos se han constituido en el principal espacio de participación en la ciudad que aunque con serias dificultades han generado la

acumulación de experiencia en la planificación participada en las localidades. Sin la intención de describir todas sus limitaciones, que se profundizarán en el próximo capítulo, cabe destacar dos en particular relevantes a efectos de esta investigación. En primer lugar, se trata de un proceso que está fuertemente circunscrito a las líneas del gobierno municipal en tanto que las propuestas que hacen los ciudadanos en los encuentros deben estar vinculadas con los objetivos del plan de desarrollo de la ciudad, de tal suerte que es un proceso altamente dirigido. Es el alcalde local quien debe revisar la adecuación de las propuestas a las directrices municipales. Por otra parte, las propuestas de la ciudadanía no se traducen automáticamente en proyectos con presupuesto, como consecuencia, como lo señalaba Lizarazo “Resulta ser un cheque en blanco para quienes tienen la capacidad de incidir y definir el presupuesto: alcaldes locales, ediles y algunos funcionarios locales” (). Por otra parte, el diseño y la metodología utilizada suponen por parte de los asistentes el manejo de información técnica, que en ocasiones no se suministra y en otros es difícil de comprender, lo que al final resulta siendo excluyente, dado que como se demostró en el último ejercicio, si bien son los sectores con menos formación y menor nivel de renta los que más se inscriben terminan asistiendo personas con instrucción media y alta.

Finalmente, resulta interesante destacar el concepto de participación que manejaban los diferentes actores, tanto políticos como sociales, entrevistados en las dos ciudades. En Madrid prevaleció el concepto de que participación es la capacidad de influir en los procesos de gobierno, mientras que en Bogotá fue predominante una concepción orientada a la realización de acciones cívicas y cumplir con las normas o la capacidad de organizarse para resolver problemas. Este punto fue corroborado por la encuesta del IDPAC.

CAPITULO VI. CASO DE LOS CONSEJOS LOCAL DE PLANEACIÓN (BOGOTÁ) Y LOS PLANES ESPECIALES DE INVERSIÓN (MADRID)

Introducción

En este capítulo se analizarán dos mecanismos de participación ciudadana cada uno instituido en las ciudades estudiadas por sus respectivos gobiernos locales, los Consejos de Planeación Local en Bogotá y los Planes Especiales de Inversión en Madrid. Tienen como denominador que fueron puestos en marcha en un período de tiempo similar, 2001 en Bogotá y 2004 en Madrid, asimismo utilizan una metodología de planificación participativa con ciertos rasgos comunes, en primer lugar, están dirigidos exclusivamente a las asociaciones y, en segundo, su ámbito de actuación es territorial centrado en los distritos en Madrid y localidades en Bogotá.

Partiendo de que la hipótesis de esta investigación afirma que el patrón de participación que tendrá lugar en los espacios institucionales creados por los gobiernos locales dependerá de factores sociales, en particular de patrones de organización y asociacionismo, y el contexto político- institucional, el presente apartado tiene como propósito comprobar a la luz de la experiencia de tres distritos de cada ciudad cuáles fueron los desarrollos en materia participativa. En ese sentido, confrontar si en efecto la interacción de las dos variables dará como resultado una participación deliberada y plural (contexto político favorable/tejido asociativo denso), o instrumentalizada (contexto político favorable/tejido asociativo débil), confrontativa (contexto político desfavorable/tejido asociativo denso) o clientelista (contexto político desfavorable/tejido asociativo débil) o incluso, modelos híbridos entre uno y otro. Más que emprender una estrategia comparativa entre los distritos de las dos ciudades, se busca explorar si al interior de las mismas, compartiendo un mismo gobierno local, se presentan diferencias en términos de los patrones participativos.

Los elementos abordados en los capítulos anteriores arrojaron pistas para caracterizar los patrones de participación ciudadana en Bogotá y en Madrid, permitiendo una comparación entre las ciudades e identificando cómo los factores de contexto, social y político han contribuido a configurar tales características. En el caso de Bogotá ha sido claro que el sistema político hasta la Constitución de 1991 redujo la participación al

ejercicio electoral, en donde la oposición y la competición política fueron fuertemente controladas limitando de manera profunda el pluralismo político. En ese sentido, las demandas ciudadanas fueron canalizadas a través de prácticas clientelares particularizando los bienes públicos y la acción del Estado. Al anterior escenario hay que sumarle una sociedad civil con una baja tendencia al asociacionismo, con una mayoría de asociaciones religiosas y donde las asociaciones de vecinos fueron conformadas por iniciativa del Estado lo que ha contribuido a reproducir las prácticas clientelares en los barrios y ha diezmando la capacidad de movilización y contestación social. Después de la Constitución de 1991 se estableció como mandato incluir en el ejercicio de los gobiernos locales la participación ciudadana directa a fin de remediar los importantes déficits en términos de legitimidad, eficacia y transparencia que habían prevalecido como resultado del modelo político anterior. La estrategia *top-down* de insertar la participación ciudadana en la agenda de los gobiernos locales como una norma de obligado cumplimiento ha suscitado en Bogotá la proliferación de una multitud de espacios participativos, la mayoría de escasa eficacia e incidencia en la agenda de gobierno, así como la dispersión de iniciativas en esta materia donde cada entidad del gobierno municipal –salud, educación, integración social, planeación, entre otros- efectúa un manejo discrecional de la misma con una exigua coordinación entre sí. Los alcaldes, en general, han incluido el tema participativo más como una cuestión discursiva que de práctica política teniendo un rol marginal en su agenda. La baja institucionalización del sistema de partidos ha llevado que no haya habido continuidad en esta materia y cada alcalde la haya asumido de acuerdo a los intereses de su agenda.

En el caso de Madrid, la transición democrática supuso una ventana de oportunidad para introducir el tema participativo en el gobierno local, es así como ya desde el inicio de la democracia en la ciudad se estableció un marco normativo para promoverla. No obstante la consolidación democrática vino aparejada de un acaparamiento por parte de los partidos de la esfera política que conllevó a que la participación directa de los ciudadanos en los procesos de gobierno se minimizara en la agenda. Por su parte, la esfera pública fue testigo del languidecimiento de unas asociaciones que habían sido protagonistas en la transición y que fueron disminuyendo su capacidad de movilización. A pesar de lo anterior, las asociaciones de vecinos continuaron siendo fuertes en algunos barrios y la FRAVM se constituyó en un actor significativo en la gobernanza de la ciudad. Ante la ineficacia de los mecanismos formales de participación, en particular los Consejos de Distrito con sus múltiples denominaciones a lo largo del tiempo, las asociaciones han acudido a instrumentos informales que van desde el contacto directo con funcionarios y políticos a la protesta y contestación para incluir sus demandas en la agenda.

En este marco se busca dar un paso más y corroborar las hipótesis, tanto la principal como las secundarias, a la luz del desempeño de un mecanismo participativo formal en tres distritos de cada ciudad. Dada la extensión de las ciudades, se escogieron tres distritos en cada una. En el caso de Bogotá la selección tuvo que ver con el funcionamiento real de los CPL; como se desarrollará en este capítulo, si bien los CPL son creados para acompañar todo el proceso del plan de desarrollo lo habitual es que funcionen durante el primer año para dispersarse después. Así, al momento de hacer el trabajo de campo los CPL de los distritos de Kennedy, Suba y Chapinero eran los que mostraban mayor actividad. Al igual que el resto de la ciudad, tienen un tejido asociativo débil sin embargo hay iniciativas sociales muy interesantes que han ido cogiendo fuerza en los últimos años, distanciadas de los canales convencionales que representan las Juntas de Acción Comunal (JAC). En el caso de Madrid se escogieron tres distritos, Puente de Vallecas, Usera y Villaverde que tenían la particularidad que habían sido partícipes del Plan 18.000 y Plan de Puente y Villa de Vallecas que llevó a cabo la Comunidad Autónoma de Madrid, en cabeza de Alberto Ruiz Gallardón, planes que fueron el antecedente de los Planes Especiales de Inversión. En general, estos tres distritos, como se expuso en el capítulo IV, cuentan con un tejido asociativo en donde las asociaciones de vecinos creadas en las décadas del sesenta y setenta han tenido un papel central en la movilización, pero que al igual que otras entidades vecinales han ido languideciendo desde los años noventa. A pesar de ello, algunas asociaciones de vecinos siguen teniendo una presencia importante en los barrios así como han ido estableciendo redes con entidades sociales de otro tipo y para el año 2011, en el que se finalizó el trabajo de campo, algunas empezaban a tener contacto con el 15M.

Como se señaló en el capítulo anterior, a diferencia del caso de Bogotá donde los Encuentros Ciudadanos (EC) y los Consejos de Planeación Local (CPL) fueron establecidos por una normativa que buscaba recoger el mandato de leyes nacionales, en el caso de Madrid fue resultado de una experiencia exitosa de participación entre la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) y las asociaciones de algunos distritos de la periferia sur de la ciudad Madrid. Como consecuencia, el caso de Bogotá corresponde a una lógica *top-down* en la cual las autoridades deben adoptar una normativa de obligatorio cumplimiento y adaptarla a las necesidades de la ciudad, mientras que en Madrid se aprecia una evidente voluntad política del alcalde en la instauración de dicho mecanismo. En segundo lugar, se aprecia que si bien en ambos casos los interlocutores sociales son de carácter asociativo, en el caso de los CPL se reúnen asociaciones de distinto tipo, mientras que los Planes Especiales de Inversión (PEI) están especialmente orientados a las asociaciones de vecinos y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), aunque como se verá en algunos casos fue ampliado a otras asociaciones.

Ambos tienen como propósito definir el plan de inversiones de los distritos a partir de ejercicios participativos de deliberación en el que están involucradas asociaciones.

En la siguiente tabla se resumen las principales características de cada uno de los mecanismos.

Tabla 6.1. Tipología mecanismos de participación estudiados

| Mecanismo de participación | Ámbito | Fase de política en la que se interviene | Tipo de actor social involucrado | Grado de implicación | Metodología |
|---------------------------------------|-----------------------|---|----------------------------------|----------------------|--------------|
| Consejos de Planeación Local | Territorial Localidad | Diagnóstico y formación de agenda/ formulación | Asociaciones | Intensivo | Deliberación |
| Planes Especiales de Inversión | Territorial Distrito | Diagnóstico y formación de agenda/ formulación y adopción de decisiones | Asociaciones/ FRAVM | Intensivo | Deliberación |

Fuente: Elaboración propia

Para el caso de Bogotá, se utilizará especialmente la información contenida en Foro Nacional por Colombia (2003), Secretaría de Gobierno de Bogotá (2004), Velásquez y González (2006) y Fajardo et. al (2010), todo han sido informes de seguimiento de los procesos de planeación participativa en Bogotá en el marco de los Encuentros Ciudadanos y los Consejos Locales de Planeación. Adicionalmente se hará uso de las entrevistas.

Para Madrid, además de las entrevistas se utilizará la información suministrada por la web del Ayuntamiento y algunos artículos publicados por el grupo de investigación de la Universidad Rey Juan Carlos, que ha acompañado el proceso de implementación de los Planes Especiales de Inversión en la ciudad.

6.1. Planeación participativa en Bogotá: Consejos de Planeación Local

6.1.1. Acuerdo 13 de 2000 y la planeación participativas en las localidades

Como se señaló en el capítulo anterior, al inicio de cada gobierno, cada cuatro años, el alcalde mayor debe iniciar 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. Con esta normativa se buscó dar estabilidad y continuidad a un proceso hasta entonces fragmentado en función de los intereses de cada gobierno.

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: los Consejos de Planeación Local (CPL) y los Encuentros Ciudadanos (EC). El plan de desarrollo local es definido como: “Un instrumento de la planeación, en el que se establece el marco del desarrollo de la localidad con una visión estratégica compartida y de futuro, el cual es resultado de un proceso de concertación entre los diversos actores de la planeación local. En él se definen las prioridades del desarrollo para orientar la aplicación racional de los recursos de los fondos de Desarrollo Local permitiendo así concebir objetivos y metas alcanzables en un período determinado” (Art. 1, Acuerdo 13/00). 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.

Dado que los planes locales forman parte de un marco más amplio que es el plan de desarrollo de la ciudad, denominado plan de desarrollo distrital (PDD), los PDL tienen como fundamento y directrices el PDD, los planes y las políticas sectoriales de la ciudad, los programas definidos en los EC y el plan de ordenamiento territorial (POT). Es así, como el plan no solamente debe ajustarse 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 2011 se han efectuado tres ejercicios de planificación participada en las localidades, 2001, 2004 y 2008.

6.1.2. Proceso de planeación participativa

El proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Local (PDL) inicia el mismo mes de posesionado el alcalde mayor, enero, y finaliza con su aprobación entre junio y agosto del mismo año. Una vez aprobado el PDL se pasa a la fase de ejecución, seguimiento y evaluación, a pesar de que se ha contemplado que la ciudadanía también intervenga en estas fases, como ejercicio de control social, como se observará el grado de implicación en estas etapas es mucho menor. Como se verá a continuación se trata de un proceso complejo tanto técnico como metodológicamente, que exige un alto compromiso de las

autoridades y de los ciudadanos que participan, en términos de tiempo dedicado, comprensión de los procesos e información analizada.

El Acuerdo 13/00 no define con claridad cómo debe desarrollarse la construcción de los PDL en las localidades, ni especifica los pasos a seguir en las diferentes etapas o el cronograma, es por ello que cada administración ha establecido un procedimiento común y ciertas pautas para toda la ciudad²⁸⁴. En general, ha sido la Secretaría de Gobierno quien ha asumido el liderazgo en el gobierno municipal y ha señalado las directrices del proceso de planificación participada desde el año 2001. Asimismo, las localidades cuentan con un margen discrecional para llevar a cabo este proceso atendiendo a sus especificidades.

Haciendo una revisión del Acuerdo se infieren las siguientes ocho etapas de todo el proceso de planificación participada:

1. Convocatoria y conformación de los CPL
2. Convocatoria e inscripción a los Encuentros Ciudadanos (EC)
3. Desarrollo de los EC (inicia con la presentación del borrador del PDL por parte del alcalde local)
4. Concertación de propuestas en los EC
5. Consideración por parte de los CPL del borrador del plan que contiene propuesta de los EC
6. Presentación del proyecto definitivo del plan a la JAL para su aprobación
7. Ejecución del plan con la participación de las comisiones de trabajo (durante toda la vigencia del desarrollo del plan)
8. Seguimiento y control por parte de los CPL y las comisiones de trabajo.

Como puede apreciarse, está concebido como un proceso que comprende todo el período de vigencia del plan de desarrollo, es decir cuatro años, sin embargo en la práctica lo que se observa es que durante los primeros seis meses es cuando tiene lugar la implicación más intensa, tanto de los CPL, como de las comisiones de trabajo y los ciudadanos a través de los EC. Según la normativa, en el mes de junio del primer año de gobierno el alcalde local debe realizar la consolidación del proyecto del PDL integrando las propuestas resultantes de los EC, por tanto las asambleas con la ciudadanía sólo se

²⁸⁴ Según el informe de la Fundación Corona (2003:99) respecto al primer ejercicio del Acuerdo 13, este fue el calendario: Convocatoria para conformación CPL (Enero 9 – 15); Inscripción aspirantes al CPL (Enero 16 – 28); Elección CPL (Enero 29 - Febrero 9); Instalación CPL (Febrero 12); Convocatoria inscripción Encuentros Ciudadanos –EC- (Febrero 15 – 28); Inscripción E.C. Marzo (1–15); Primer encuentro local/ Encuentros zonales (primero - segundo)/ Segundo encuentro local/ Propuesta PDL resultante de los E.C. (Marzo 16 - Junio 1); Consolidación PDL por parte del Alcalde Local (Junio 2 – 20); Observaciones del CPL al PDL (Junio 21 - Julio 10); Ajustes en consideración a las observaciones del CPL (Julio 11 – 19); Propuesta PDL para adopción por la JAL (Julio 21 – 28); Discusión y adopción PDL.

efectúan durante aproximadamente los meses de marzo a junio, posteriormente el proceso de planificación participada recae en los CPL, los miembros de las comisiones de trabajo y las autoridades locales, alcalde local y JAL.

La primera etapa del proceso de planificación de los planes en las localidades consiste en la convocatoria para la conformación de los CPL que realiza el alcalde local a los ocho días siguientes de la posesión del alcalde mayor, de esta manera las entidades asociativas de la localidad deberán inscribirse acreditando su vinculación con las actividades de la localidad y tener conocimientos o experiencia en los asuntos del sector al que pertenece. Una vez se cumplen los plazos de la inscripción, las entidades inscritas eligen a quien será su representante en el CPL. El período de funcionamiento del CPL será igual al del plan local, es decir, cuatro años. Una vez elegidos los miembros del CPL éstos definen la metodología de lo que serán los Encuentros Ciudadanos (EC).

En segundo lugar, el alcalde local hace la convocatoria pública para la inscripción de los ciudadanos²⁸⁵ en los Encuentros Ciudadanos (EC). Los EC son asambleas en las que se reúnen ciudadanos de la localidad, que previamente se han inscrito, en el que se identifican y priorizan los planes y programas de interés colectivo que deben ser contemplados en la elaboración del plan local a partir de un borrador que es presentado previamente por el alcalde local. En ese sentido los EC son fundamentalmente espacios de deliberación y concertación de las líneas del plan de desarrollo local.

Si bien la alcaldía mayor da ciertas pautas de cómo desarrollar la difusión, concertación y elaboración del plan, los CPL tienen discrecionalidad para establecer la metodología que consideren más apropiada de cara a recoger las propuestas de la ciudadanía e integrarlas al documento del plan, por ello no hay un único esquema, ni número determinado de EC por localidad o etapas a seguir. Por ejemplo en el caso del ejercicio de participación del año 2008 las localidades podían optar entre hacer encuentros locales, encuentros por UPZ, encuentros por colectivos (mujer, jóvenes, afrodescendientes, indígenas, entre otros) o encuentros temáticos. Así, algunas localidades decidieron celebrar únicamente encuentros locales mientras que otras se acogieron a casi todas las opciones, es por ello que el número de encuentros varió de 3, la que menos, a 19 la que más reuniones celebró (Fajardo et. al, 2010: 59-60). Dado el alto volumen de reuniones que suelen derivarse de los EC desde los gobiernos municipales se ha sugerido efectuar las reuniones los fines de semana o en horarios nocturnos para facilitar la participación de los ciudadanos.

²⁸⁵ Para efectuar la inscripción los ciudadanos deberán presentar su carné de identidad (cédula de ciudadanía) y recibo de algún servicio público u otro documento que los acredite como vecinos de la localidad (Art. 14).

Una tercera etapa, la correspondiente al desarrollo de los EC se inicia con la presentación por parte del alcalde local de la propuesta inicial del Plan de Desarrollo Local, que se enmarca en el plan de desarrollo de la ciudad. Algunas localidades celebran una sola asamblea plenaria en el Primer Encuentro Ciudadano Local, mientras que otras realizan dos o más. En términos generales de lo que han sido los tres ejercicios hasta el momento (2001, 2004 y 2008), en el primer encuentro ciudadano de la localidad se busca socializar el borrador del PDL, proporcionar información general sobre la localidad, sobre el proceso de planificación participada y la metodología a seguir. En esta sesión se definen las mesas de trabajo y los ciudadanos se inscriben en aquellas que les interese intervenir²⁸⁶. La metodología, establecida por los CPL, debe garantizar que todas las propuestas sean recogidas para su estudio y evaluación. Para hacer efectiva la formulación y evaluación de los proyectos los EC se constituyen Comisiones de Trabajo.

En una segunda fase de los EC, los ciudadanos se reúnen por Unidades Planeamiento Zonal (UPZ) o por Unidades de Planeamiento Rural (UPR) o por colectivos o encuentros temáticos, como fue el caso del ejercicio del año 2008. Analizan el borrador del PDL a fin de priorizar los problemas y enmarcarlos en los ejes del plan local, que se corresponde con el plan de la ciudad. En estas reuniones se identifican los principales problemas y necesidades del territorio o de los colectivos poblacionales mediante una metodología participativa que haga posible la priorización de los mismos, con el objeto de definir colectivamente propuestas de solución a los problemas priorizados. Asimismo, se eligen a las personas que formarán parte de las comisiones de trabajo, que en general se constituyen por cada uno de los ejes del plan de desarrollo de la ciudad. Las comisiones de trabajo identifican y priorizan las propuestas presentadas por la ciudadanía y van definiendo las propuestas en términos de proyectos de gran impacto²⁸⁷ y propuestas estratégicas zonales.

En el ejercicio del año 2008 el gobierno de la ciudad sugirió efectuar pocos encuentros, no más de seis, así como facilitar mayor información y calidad de la misma a los asistentes para perfeccionar el proceso. Para la celebración de los encuentros zonales se propuso la siguiente metodología:

²⁸⁶ En el primer ejercicio después del Acuerdo 13/00, año 2001, los ciudadanos elegían dos representantes de cada mesa para conformar las comisiones técnicas que eran las encargadas de analizar y perfeccionar los proyectos de las mesas de trabajo (Fundación Corona, 2003:50).

²⁸⁷ Según el Art. 17 del Acuerdo 13/00 “son aquellos que brinden solución a problemas estructurales comunes a varias zonas de las zonas definidas en cada localidad. En términos de población beneficiada y área de influencia deben superar el radio de acción de alguna de las zonas en particular y constituirse en un proyecto de interés general para toda la localidad”.

Tabla 6.2. Metodología encuentros zonales

| Actividades | Fecha | Responsables |
|--|---------------|-----------------------------|
| a. Presentación metodología general. | Abril 12 o 13 | CPL |
| b. Distribución de asistentes en mesas temáticas. | | CPL |
| c. Presentación de diagnósticos locales. | | CPL - Equipo de apoyo local |
| d. Revisión y discusión de la propuesta de plan local en el tema, pertinencia, territorialización. | | CPL - Equipo de apoyo local |
| e. Priorización de necesidades. | | CPL |
| f. Elección de comisionados. | | CPL |

Fuente: Fajardo et. al, 2010: 53.

Tabla 6.3. Metodología encuentros zonales 2

| Actividad | Fecha | Responsables |
|---|-------------------|-----------------------------|
| a. Reuniones de comisionados para identificación de alternativas de solución a necesidades priorizadas. | Abril 14 al 25 | CPL |
| b. Presentación de objetivos, programas y lineamientos de política sectorial distrital en el tema. | | CPL – Equipo de apoyo local |
| c. Mesas temáticas para evaluación y priorización de propuestas ¹ . | Abril 26 a mayo 4 | CPL |
| d. Encuentros zonales para priorización de temas, programas y proyectos. | Mayo 5 al 18 | CPL |

Fuente: Fajardo et. al, 2010: 53.

Posterior a la fase de los encuentros zonales, se realiza un segundo encuentro ciudadano local en el que se consolidan las propuestas surgidas en las reuniones territoriales, se priorizan de objetivos y los programas así como los proyectos. Estas actividades tienen como principal responsable a los CPL de cada localidad. Una vez se

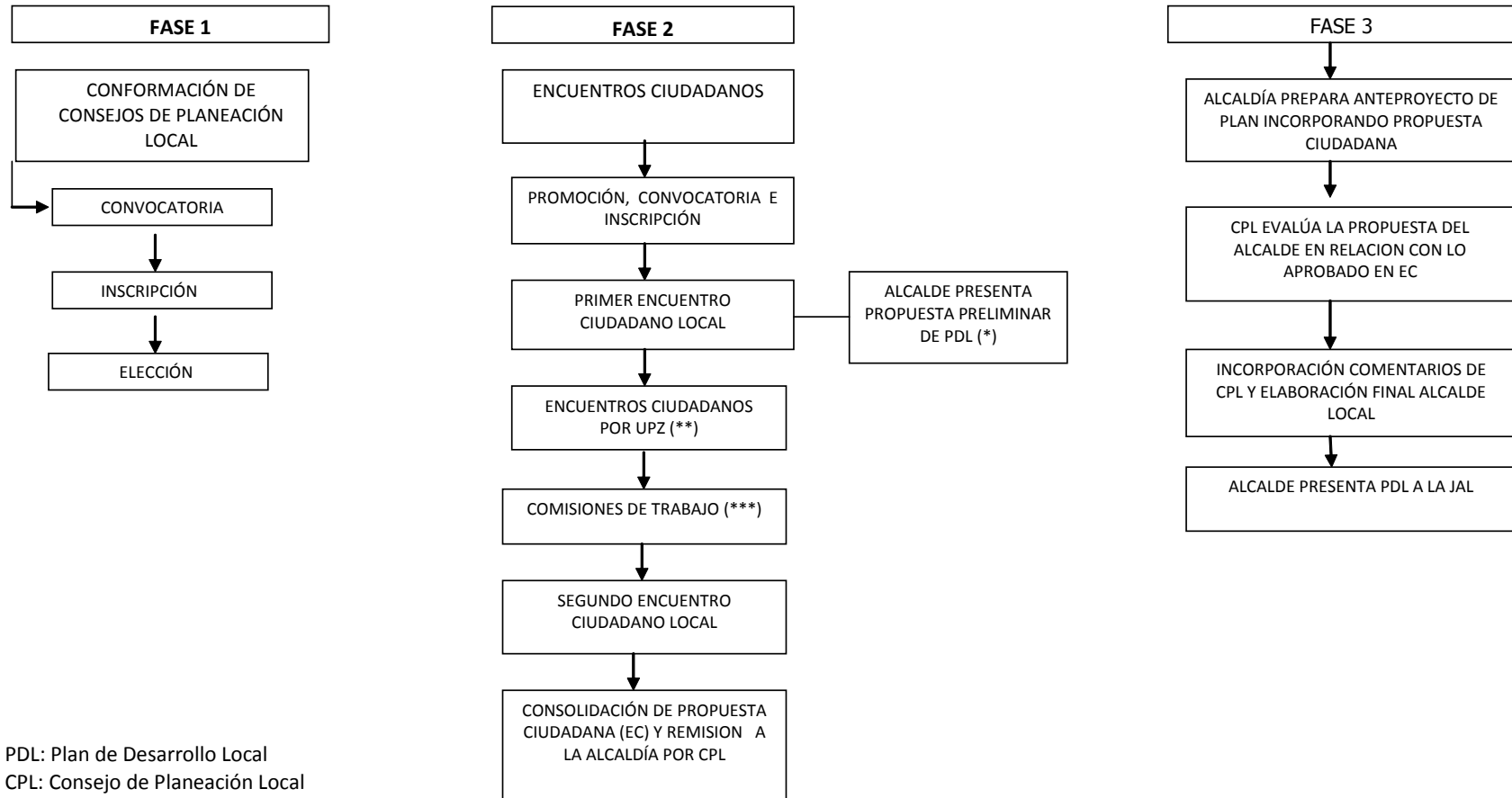
consolidación el documento final que recoge las propuestas surgidas en los EC se remite a la alcaldía local.

La Alcaldía Local con los insumos de los EC prepara un anteproyecto de plan de desarrollo, tanto en su componente estratégico, como en el de proyectos. La propuesta es remitida al CPL para su consideración. El CPL por su parte debe revisar este documento y comprobar que efectivamente recoge las propuestas de la ciudadanía.

Finalmente la alcaldía elabora el documento final del plan, incorporando las recomendaciones del CPL en caso de que las hubiere y que efectivamente sean pertinentes y correspondan con los lineamientos del plan de desarrollo de la ciudad. Una vez se tiene el documento definitivo del plan local se remite a la JAL para su discusión y aprobación, cuenta con 30 días naturales para hacerlo.

Como se ha expuesto se trata de un proceso complejo en el que participan tanto actores sociales en una instancia estable que acompaña y coordina todo el proceso, los CPL, también la ciudadanía a título individual en los Encuentros Ciudadanos, que a su vez integran comisiones de trabajo, y por supuesto las autoridades locales. En el siguiente gráfico se aprecian las principales etapas. Dado que la normativa no explicita ni el cronograma, ni las fases a seguir ha habido cambios entre uno y otro ejercicio, en particular a lo relativo al número de encuentros ciudadanos, el tipo de encuentros, en algunos casos no sólo territoriales sino temáticos o de poblaciones, por ello se expone el ejercicio correspondiente al año 2008.

Gráfica 2. Proceso de planeación participada de los planes de Desarrollo Local 2008



Fuente: Elaboración propia

(*) En el ejercicio del 2004 se sugirió que el borrador del PDL se elaborara de forma conjunta entre la JAL y el alcalde local

(**) Se pueden celebrar dos o más encuentros en esta etapa

(***) En el ejercicio 2001 se denominaron comisiones técnicas

6.1.3. Actores del proceso de planificación participada en las localidades

Como se ha expuesto en el proceso de planificación del plan de desarrollo en las localidades intervienen múltiples actores, tanto sociales, como políticos y técnicos. A fin de comprender el proceso en general, así como sus competencias y en particular la labor de los Consejos de Planeación Local, cuyo papel se ampliará más adelante, a continuación se identificarán tanto los principales actores como sus funciones.

Si bien se trata de un proceso centrado fundamentalmente en el nivel local, como se expuso en el capítulo anterior el gobierno central desempeña un rol de primer orden. Aunque los tres gobiernos han dado una orientación particular al proceso de acuerdo a sus intereses e interpretaciones del mismo, todo dentro del margen que brinda la norma, ha habido entidades dentro del gobierno municipal que en los tres períodos han tenido una continua presencia en la coordinación, apoyo y definición de directrices a las localidades.

Así, los principales actores dentro del gobierno municipal²⁸⁸ son:

- Alcalde mayor de la ciudad
- Secretaría de Gobierno
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD)
- Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital (DAACD) a partir de 2007 pasa a llamarse Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC)
- Comité Interinstitucional de apoyo a la planeación participativa en las localidades

Sin duda el primer actor dentro del gobierno municipal es el alcalde mayor, como cumplimiento a lo establecido en la carta constitucional así como en las normas nacionales y municipales. Dado que se trata de una normativa que está obligado a acatar, los alcances del proceso, los recursos destinados, las instrucciones de acompañamiento real de las entidades a las localidades dependen de la voluntad política que éste manifieste sobre el tema participativo. En el capítulo anterior se evidenció cómo bajo un mismo marco normativo los alcaldes mayores han atribuido un diferente énfasis al proceso y preeminencia dentro de su agenda de gobierno. Del mismo modo, dado que los planes de desarrollo de las localidades deben estar inscritos en lo consignado en el plan de desarrollo de la ciudad, está claro que los programas y proyectos de las localidades dependerán de lo definido por las prioridades y estrategias del plan de la ciudad. Es preciso recordar que el proceso de elaboración de los planes locales se realiza de forma paralela a la elaboración y aprobación del plan de desarrollo de la ciudad, este ha sido uno

²⁸⁸ Debe recordarse que en Bogotá al gobierno municipal se le denomina gobierno distrital, dado que la Constitución de 1991 le asigna a Bogotá el carácter de Distrito Capital.

de los puntos más cuestionados dado que en la localidad se trabaja sobre la base de un plan y un presupuesto que aún no ha sido aprobado.

La Secretaría de Gobierno ha sido desde el inicio la entidad municipal a la cual el alcalde mayor ha asignado la labor de coordinar y apoyar el proceso, toda vez que dentro de sus funciones orgánicas está el brindar soporte a la gestión de las localidades y articular la acción de gobierno municipal con el local a través de los alcaldes locales. La Subsecretaría de Asuntos Locales, de la que depende la Dirección de Participación ciudadana, ha asumido la función de coordinación del proceso dentro del gobierno municipal.

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital es quien brinda el apoyo técnico y de información sobre la situación de las localidades, necesaria para la elaboración de los planes. No obstante, como se subrayó en el capítulo anterior hasta el 2011 no se ha apreciado una efectiva coordinación entre la Secretaría de Gobierno y esta entidad, lo que sin duda ha tenido efectos negativos en la planificación participada en las localidades en términos de difusión de la información técnica, facilitar a los ciudadanos el acceso a ésta y su comprensión, entre otros. Para el DAPD la cuestión participativa ha tenido un papel secundario en la agenda²⁸⁹.

El IDPAC, anteriormente DAACD, además de acompañar a las organizaciones sociales en el proceso, se ha convertido desde el 2007 en el principal referente en la localidad en materia de participación. Su misión en las localidades es asesorar y acompañar los a los CPL. A nivel de gobierno municipal.

El Comité Interinstitucional fue creado durante el gobierno de Mockus (2000-2003) para la implementación del Acuerdo 13, teniendo en cuenta el desconocimiento que tenían las entidades del gobierno municipal sobre cómo operar toda vez que era la primera vez que se ponía en marcha el proceso en las localidades según lo estipulado por dicho acuerdo. Convocado por la Secretaría de Gobierno es una instancia de coordinación de las entidades distritales que tienen responsabilidad en las localidades²⁹⁰ para ofrecer

²⁸⁹ En el ejercicio de 2001 se creó la Subdirección de Participación y Planeación Local que no llegó a funcionar. En las entrevistas con los funcionarios fue evidente la baja coordinación entre las entidades más importantes, Secretaría de Gobierno, Planeación Distrital e IDPAC, si bien se han creado instancias de coordinación interinstitucional en general se tiene la percepción de no son muy eficaces y en general, la planificación en las localidades se sigue llevando como un compartimento estanco.

²⁹⁰ En el siguiente gobierno de Luis Garzón, se decidió dar cabida en este Comité a todas las entidades municipales que estuvieran adelantando programas de participación. A juicio de Lizarazo (2005) tal ampliación redujo la eficacia de este Comité que para el 2004 estaba integrado por 40 personas, por tanto se creó un Comité Funcional más reducido. Las percepciones del funcionamiento del Comité Interinstitucional de Lizarazo, quien participó en el mismo, son entre otras: “Un gran entusiasmo de los integrantes por el tema de la participación (...) pero sin conocimiento y experiencia sobre como

definir los procedimientos de trabajo, y dar asistencia técnica, metodológica y operativa a las localidades en el proceso participativo.

En el nivel de la localidad el Acuerdo 13/00 establece que las autoridades de la planeación son:

- El alcalde local
- La Junta Administradora Local (JAL)

La función del alcalde local en este proceso es central dado que por una parte, es el encargado de garantizar que el plan local se enmarque dentro de los lineamientos del plan de desarrollo de la ciudad, en su calidad de coordinar la acción administrativa del gobierno municipal en la localidad. Debe participar en la elaboración de la primera versión del plan local que será presentado en los Encuentros Ciudadanos. Debe convocar y facilitar la inscripción tanto para los CPL como para los Encuentros Ciudadanos (EC). Para la celebración de las reuniones tanto de los CPL como de los EC debe poner a su disposición apoyo técnico y logístico, que como se verá más adelante ha sido uno de los puntos continuamente cuestionados por los miembros del CPL al ser desigual en todas las localidades y depender de la voluntad política de éste, a pesar de que se encuentra dentro de sus funciones²⁹¹. Asimismo, debe facilitar a los ciudadanos que participan en estos procesos de información diagnóstica, informes de gestión, presupuesto, entre otros.

Según las etapas del proceso, a partir de los resultados de los EC y según las observaciones de los CPL, el alcalde local debe ajustar el documento del plan local e incluir estas propuestas. Posteriormente presenta el proyecto de plan local a las JAL para su aprobación, en caso de que ésta no lo apruebe podrá aprobarlo por decreto, sin embargo según las entrevistas la aprobación por decreto supone un trámite engorroso que puede dilatarse en el tiempo, por eso resulta preferible efectuar un proceso de negociación con la JAL.

La Junta Administradora Local según la normativa es quien debe aprobar el plan local en concordancia con el plan de desarrollo y el plan general de ordenamiento físico de la ciudad. Asimismo está dentro de sus competencias aprobar los planes de inversión y el presupuesto anual correspondiente al Fondo de Desarrollo Local que integra los

implementar este tipo de procesos. Un gran desconfianza hacia lo que se identificaba como de las administraciones anteriores (...) Una alta dosis de teorización y sin conexión con instrumentos adecuados para la aplicación” (2005:188).

²⁹¹ Según una de las entrevistas a un funcionario de la administración: “Otro conflicto histórico es que la administración les tiene que facilitar insumos para que ellos puedan funcionar, por ejemplo, papelería, lugar de reuniones, algunas alcaldías no se las dan y eso ha generado conflicto con ellos. En todas las alcaldías ha habido tensiones”.

recursos monetarios que el gobierno de la ciudad transfiere a la localidad y los cuales son utilizados para financiar el plan local.

Con respecto al alcalde local y las JAL es necesario subrayar que los tiempos de incorporación al gobierno de la localidad han podido influir en el desarrollo del proceso de planificación participada. Como se apuntó en el capítulo III, los alcaldes son elegidos mediante una terna que sugiere la JAL al alcalde mayor, pero dado que conforme a la normativa²⁹² las JAL inician sus sesiones en el mes de marzo, sólo hasta aproximadamente el mes de abril los nuevos alcaldes locales se posesionan. Es decir, parte del proceso de planificación como las convocatorias a los CPL y los EC la efectúan los alcaldes salientes, de la antigua administración, lo cual podría tener dos consecuencias posibles, por una parte conocen el proceso y tienen la experiencia necesaria para ponerlos en marcha, o por el contrario, carecen de incentivos para implicarse en el nuevo ejercicio al ser conscientes de la pronta finalización de su período. Para Lizarazo la segunda alternativa es la mayoritaria “A una gran mayoría les resulta un ejercicio molesto” (2005:177). Más allá de que esta actitud sea la predominante es cierto que el cambio de administración local a mitad del proceso puede afectar sus resultados. El mismo caso se extrapola a los ediles, quienes inician funciones el 1 de marzo, cuando se está a la mitad del proceso de formulación del plan por parte de la ciudadanía.

Los actores sociales del proceso de planeación participada en las localidades como se ha mencionado, son:

- Los Consejos de Planeación Local (CPL)
- Los Encuentros Ciudadanos (EC)
- Los comisionados de trabajo

Los primeros, CPL, cuya información se ampliará más adelante, son los actores sociales que coordinan el proceso en la localidad, intervienen en la formulación del plan y garantizan que efectivamente lo consensuado en los EC efectivamente quede reflejado en el plan y se respete el Art. 18 del Acuerdo 13/00, que dice, “Las decisiones concertadas y aprobadas en los Encuentros Ciudadanos no podrán ser modificadas por las autoridades de planeación local”, un punto que como se irá desarrollando no siempre se respeta.

Respecto a los EC, como ya se indicó, son asambleas en las que se reúnen ciudadanos de la localidad en las cuales se identifican y priorizan las necesidades y problemas de la localidad, que se han inscrito para este efecto. Son el núcleo básico del proceso.

²⁹² El Decreto Ley 1421 dispone en el artículo 84 la elaboración de la terna se efectuará durante los ocho primeros días del período inicial de sesiones de la nueva JAL elegida cuya primera reunión es el 1 de marzo.

Dado que la celebración de los EC tiene lugar durante cuatro meses cada cuatro años, no fue posible hacer seguimiento de este proceso en el trabajo de campo para tener una visión más completa del proceso participativo y de la labor de los CPL en él. No obstante se han considerado informes y documentos tanto del gobierno municipal como de expertos para dar cuenta de este proceso y sus principales resultados.

En el capítulo anterior se mencionó cómo los alcaldes se han preocupado por hacer una amplia convocatoria, en particular los gobiernos del Polo, partido de izquierda, se concentraron en incrementar el número de inscritos en los EC, esto ha traído algunas distorsiones como que haya una diferencia considerable entre el número de inscritos y el de los ciudadanos que efectivamente participan por no contar con los que intervienen durante todo el proceso, que es una cifra considerablemente menor a los inicialmente inscritos. La mayor parte de los entrevistados estuvieron de acuerdo en que el número de personas fue disminuyendo de forma importante en la medida en que avanzaba el proceso²⁹³, ya que éste demanda de un aporte considerable de tiempo por parte de los participantes²⁹⁴.

Además de esto, tanto en algunos informes como en las entrevistas, se ha cuestionado que en aras de mostrar un alto número de inscritos, identificando más participación con más inscritos, no se ha dado información suficiente a los ciudadanos que lo hacen o se han recurrido a tácticas *non sanctas*. A este respecto un entrevistado afirmaba: “En el pasado ejercicio se inscribieron más de 110.000 personas, como se trata de un proceso largo, al último (en referencia a la última reunión de los EC) que es el más importante donde se aprueban ya los proyectos, en total en Bogotá, asistieron 980 personas, un aproximado de 50 por localidad, por supuesto la alcaldía muestra los datos iniciales (...) Fui testigo en una localidad que para entrar a la alcaldía local la gente tenía que firmar una planilla, yo creí que se trataba de un control en la entrada y resulta que era la inscripción a los encuentros ciudadanos (...) esa persona ni se enteró que había un encuentro ciudadano”. Aunque es difícil contrastar esta información lo cierto es que entre el número de inscritos inicial y el de asistentes a la primera reunión hay una distancia significativa, como ya se apuntó en el capítulo anterior, en los ejercicios del año 2001, de

²⁹³ Según el informe de la Fundación Corona para el ejercicio de 2001 en la observación de seis localidades, para las que se tenía información, se encontró que en el caso de Bosa al segundo Encuentro Ciudadano asistió el 7% de los que se habían inscrito inicialmente, en el caso de Suba fue también del 7%, en Teusaquillo el 13% y en Antonio Nariño el 33% (2003:152).

²⁹⁴ Lizarazo señalaba que en promedio, en referencia al ejercicio de 2004, cada reunión de los EC tenía una duración aproximadamente de 5 horas. De igual forma respecto a la disminución de los asistentes durante el proceso citaba un informe de la Secretaría de Gobierno que afirmaba que esto se debía a “la frecuencia de encuentros, la duración de los mismos, las condiciones logísticas en las cuales se realizan, el desorden en algunos encuentros, personas que se inscriben sin saber a qué ni lo que implica, etc.” (Lizarazo, 2005:186).

los inscritos participó el 80%, en el del 2004 el 62%, y en el del 2008, asistió el 57% (Fajardo et. al, 2010: 73).

Como puede apreciarse en la siguiente tabla, el número de asistentes a los EC se ha incrementado en toda la ciudad a excepción de las localidades de Suba y Ciudad Bolívar.

Tabla 6.4. Número asistentes Encuentros Ciudadanos y porcentaje sobre la población potencial a participar

| | Población 2005 (*) | 2001 Asistentes EC | % población | 2004 Asistentes EC | % población | 2008 Asistentes EC | % población |
|-----------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------|---------------------------|--------------------|---------------------------|--------------------|
| Usaquén | 326,454 | 635 | 0.19 | 1,734 | 0.53 | 3,607 | 1.10 |
| Chapinero | 100,962 | 1,137 | 1.13 | 1,145 | 1.13 | 1,188 | 1.18 |
| Santa Fe | 75,504 | 1,879 | 2.49 | 1,837 | 2.43 | 1,934 | 2.56 |
| San Cristóbal | 280,223 | 3,356 | 1.20 | 3,502 | 1.25 | 3,267 | 1.17 |
| Usme | 195,460 | 1,261 | 0.65 | 4,308 | 2.20 | 1,531 | 0.78 |
| Tunjuelito | 132,717 | | 0.00 | 2,241 | 1.69 | 3,611 | 2.72 |
| Bosa | 340,916 | 4,861 | 1.43 | 5,710 | 1.67 | 11,571 | 3.39 |
| Kennedy | 673,134 | 2,970 | 0.44 | 7,228 | 1.07 | 9,507 | 1.41 |
| Fontibón | 200,597 | 767 | 0.38 | 2,166 | 1.08 | 1,695 | 0.84 |
| Engativá | 595,376 | 3,889 | 0.65 | 3,710 | 0.62 | 3,719 | 0.62 |
| Suba | 667,867 | 4,055 | 0.61 | 2,186 | 0.33 | 2,817 | 0.42 |
| Barrios Unidos | 170,461 | 1,560 | 0.92 | 1,675 | 0.98 | 1,686 | 0.99 |
| Teusaquillo | 112,906 | 1,268 | 1.12 | 1,502 | 1.33 | 1,704 | 1.51 |
| Mártires | 72,699 | 400 | 0.55 | 1,876 | 2.58 | 3,258 | 4.48 |
| Antonio Nariño | 94,205 | 450 | 0.48 | 2,414 | 2.56 | 2,907 | 3.09 |
| Puente Aranda | 195,922 | 1,856 | 0.95 | 2,888 | 1.47 | 2,065 | 1.05 |
| Candelaria | 18,706 | 750 | 4.01 | 1,155 | 6.17 | 1,115 | 5.96 |
| Rafael Uribe | 266,034 | 2,403 | 0.90 | 3,584 | 1.35 | 3,404 | 1.28 |
| Ciudad Bolívar | 373,818 | 5,205 | 1.39 | 4,457 | 1.19 | 3,998 | 1.07 |
| Sumapaz | 2,508 | 396 | 15.79 | 523 | 20.85 | 1,641 | 65.43 |
| Total Bogotá | 4.896,469 | 39,098 | 0.80 | 55,841 | 1.14 | 66,225 | 1.35 |

Se consideró el número de asistentes y no de inscritos por las salvedades antes enunciadas. Se incluyó el número de habitantes para el año 2005 de cada localidad, que si

bien no aplica para el ejercicio de 2001 y 2008 sí brinda un aproximado del porcentaje de población de la localidad que participa en los EC.

En números absolutos, como era de preverse, las localidades con mayor población también tienen un alto número de asistentes a los EC como es el caso de Kennedy, Bosa y Ciudad Bolívar, no obstante localidades con alto número de habitantes como Suba y Engativá presentan un menor número de inscritos. Por ello más que observar los números absolutos resulta útil ver estas cifras sobre el potencial de la población que puede participar en este proceso. El porcentaje resultante es interesante dado que contrario a lo señalado por algunos documentos e informes sobre el proceso de planeación participativa y los EC que hacen hincapié en que general el número de inscritos es mayor en las localidades más deprimidas de la ciudad como Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar o Usme²⁹⁵, el porcentaje permite advertir dos cuestiones, la primera, que el nivel de participación es mayor en las localidades de menor tamaño y segundo, que la participación, medido por nivel de asistencia, no es más activa en las zonas más deprimidas de la ciudad.

Sin ánimo de hacer un análisis profundo, que se escapa a esta investigación, se pueden hacer algunas puntualizaciones generales al respecto. En referencia al primer punto, como ya lo señalaran Dahl y Tufts (1973) el tamaño tiene una incidencia notable en que los ciudadanos decidan participar en procesos de gobierno, en particular por dos puntos, por un lado, los costes directos de la participación como el tiempo, energía, dinero, vergüenza de deliberar ante desconocidos, entre otros, son menores, y en segundo, los ciudadanos tienen más oportunidad, o por lo menos la percepción, de que su acción puede significar una diferencia en los resultados, y en ese sentido, será más efectiva (1973:41). Así, para el año 2008 las localidades de Sumapaz, Candelaria, Martires, Santa Fe, son las que muestran un mayor nivel de participación. En general desde el primer ejercicio del 2001, en las localidades de Sumapaz, Candelaria y Santa Fe se ha advertido un mayor número de asistencia a los EC sobre el porcentaje potencial de población. Respecto al caso de Sumapaz éste tiene una particularidad y es que se trata de una localidad rural con antecedentes importantes de participación, de igual forma según el informe de Fajardo *et al.* (2010:45), las zonas rurales de las localidades de Usme, Candelaria y Chapinero también mostraron un mayor porcentaje frente a la población potencial.

En la relación al segundo punto, la literatura sobre este tema es extensa. Análisis clásicos sobre la participación política (Verba y Nie, 1972; Verba, Nie y Kim, 1978; Verba, Schlozman y Brady, 1995) han demostrado que factores individuales como recursos

²⁹⁵ Lizarazo señalaba que en el ejercicio de 2004 estas cuatro localidades fueron las que mayor número de inscritos tuvieron resaltando subrayando que eran localidades con un alto índice de pobreza.

socioeconómicos, la clase social, el nivel educativo, la edad, el género, entre otros, influyen en la propensión hacia la participación política. Por lo anterior es probable que las desigualdades sociales y económicas se traduzcan en desigualdades en la participación política y con ello se reduzcan las posibilidades de que estos grupos tengan capacidad de presión para introducir sus preferencias en la agenda de gobierno. Sin profundizar, lo que sí se puede señalar es que las localidades más deprimidas no necesariamente son las que se implican en estos procesos en mayor medida. Las localidades más deprimidas²⁹⁶ son San Cristóbal, Bosa, Ciudad Bolívar y Usme, que han tenido un desempeño desigual en los tres ejercicios. Llama la atención que en el primer ejercicio las tres primeras tuvieron un número de asistentes importantes, estando muy por encima del promedio de la ciudad, no obstante en los siguientes ejercicios esta tendencia ha sido decreciente y sólo Bosa ha mostrado una activa asistencia. Puede ser que la poca eficacia del mecanismo unido con los altos costes que supone para estos sectores sociales participar se traduzca en menores incentivos en hacerlo. Así, puede que los sectores medio- bajo sean los que más tengan proclividad en hacerlo²⁹⁷.

Como se ha puesto de relieve, la inversión de tiempo en los EC es alta motivo que puede explicar en parte por qué las zonas de más bajos recursos, a pesar de ser un foro abierto, no son las que presentan mayor implicación. Abers (2000) señalaba que aún cuando los responsables políticos crean espacios para dar un poder real de influencia en las decisiones políticas a aquellos sectores tradicionalmente excluidos se pueden presentar problemas de implementación que limitan este objetivo, uno de los cuales es que las desigualdades socioeconómicas tiendan a reproducirse en estos espacios, limitando su capacidad de inclusión. Así, las personas con menos recursos generalmente tienen menos tiempo libre para atender estos foros, o su bajo nivel educativo puede restringir su capacidad para entender cuestiones políticas complejas, o tendrán desventaja al momento de intervenir en el debate y articular argumentos, cuestión esencial en estos espacios deliberativos²⁹⁸.

En efecto, uno de los primeros recursos que se precisa para asistir a este tipo de ejercicios es el tiempo. Según los datos del ejercicio de 2008 sólo el 18% de los

²⁹⁶ Se consideraron los datos del PNUD sobre el Índice de Desarrollo Humano Urbano (IDHU) para Bogotá del informe elaborado sobre la ciudad para el año 2008 (PNDU, 2008).

²⁹⁷ Lo anterior parece confirmarse con los resultados del ejercicio de 2004. Según Velásquez y González, el estrato medio-bajo (32.4%) y bajo (41.9%) son los que mayor representación tienen en los Encuentros Ciudadanos mientras que el estrato bajo-bajo es menor (22%).

²⁹⁸ Abers (2000) señalaba que un ejemplo de ello fueron los programas de acción comunitaria llevados a cabo en la década de los sesenta en Estados Unidos en donde los beneficiarios y participantes en dichos comités eran residentes de raza blanca y de clase media. Igualmente citaba el estudio de Gondim (1998) sobre la participación de las asociaciones de vecinos en un proyecto de planeación en Brasil en el cual los residentes de clase media o alta participaban más.

participantes estaba empleado, los demás eran trabajadores informales o independientes (30%), amas de casa (17%), desempleados (11%), estudiantes (9%) o jubilados (8%). De los anteriores, el 68% tenían educación secundaria completa o formación superior (Fajardo et. al, 2010:81-82). Es decir, un espacio como los EC precisa de ciudadanos con tiempo disponible y un relativo alto nivel educativo, elementos que de por sí pueden generar sesgos y agravar la exclusión de sectores tradicionalmente relegados.

A pesar de lo anterior un elemento que puede favorecer la implicación en los espacios participativos y salvar las barreras de las constricciones socioeconómicas es la pertenencia a asociaciones. Siguiendo la literatura del capital social y como lo señalara Putnam (1993), la pertenencia a asociaciones puede influir positivamente en la participación política, Abers (2001) y Avritzer (2010), encontraron que en el caso de los presupuestos participativos en Brasil la experiencia en asociaciones y actividades cívicas en términos de capacidad de deliberación, conocimiento de los problemas locales, dialogo previo con las autoridades, habilidad de trabajo en conjunto y coordinación, dan herramientas que facilitan la implicación de los ciudadanos en los espacios participativos. En el caso de los EC del año 2008 se encontró que el 62% de los asistentes está vinculado a una organización social.

Siguiendo con la complejidad técnica del ejercicio, en el 2008 se preguntó a los funcionarios que formaron parte del proceso si consideraba que los participantes habían comprendido la metodología propuesta, sólo el 19.4% respondió que sí, el 26.9% afirmaron que no²⁹⁹. Las anteriores respuestas confirman que en efecto, los EC además de tratarse de un ejercicio que supone una alta dedicación de tiempo, son técnicamente complejos y por ello requieren de ciudadanos con alto nivel de formación o expertos en la planificación de proyectos sociales, lo cual suscita sesgos importantes a nivel participativo.

Por último cabe destacar un dato interesante, para el 2008 el 87% de los asistentes afirmaron que era la primera vez que participaban en el ejercicio de los EC, es decir, muy pocos de los ciudadanos que se implican en estos espacios vuelven a hacerlo lo cual puede dar muestras de un nivel de insatisfacción o frustración que llevan a los individuos a no volver a implicarse. Además de cuestionar la eficacia del mecanismo, la anterior tendencia puede profundizar los problemas antes mencionados de la necesidad de conocimientos técnicos para participar toda vez que no hay una acumulación de conocimiento en la población.

²⁹⁹ El 15.1% señaló que la metodología era muy compleja para el nivel de los asistentes, 22.6% respondió que la explicación había sido deficiente y el 14%, sostuvo que era viable pero no se contó con información adecuada (Fajardo et al. 2010:65).

Por último respecto a los comisionados se trata de ciudadanos que son elegidos en los EC para participar en las comisiones de trabajo. Cumplen un papel central ya que son los encargados de formular los proyectos que posteriormente se incorporarán en el plan de desarrollo igualmente, participan en el control social de la ejecución del mismo. Dado que su labor consiste en transformar las propuestas presentadas por la ciudadanía en los debates o a través de las memofichas, y hacer la revisión técnica de las iniciativas planteadas, su implicación requiere aún más dedicación de trabajo que los asistentes a las plenarios de los EC así como nivel de conocimiento técnico sobre diseño de proyectos³⁰⁰. Según Lizarazo respecto al ejercicio del año 2004, el aporte en términos de tiempo de los comisionados es muy alto dado que se celebran numerosas reuniones. Las comisiones en las diferentes localidades de la ciudad tuvieron 568 reuniones, con un promedio de 28 por localidad con un promedio de 4 horas por reunión (2005:182).

Aunque no es el objeto de esta investigación valorar los resultados de los Encuentros Ciudadanos en su conjunto, labor que excede a esta investigación, los anteriores datos, sumados a las entrevistas, permiten tener una visión panorámica de los principales resultados de este proceso en los tres ejercicios y enmarcar el trabajo de los CPL que se verán más adelante.

Una de las principales falencias a mi juicio, es la gran exigencia de conocimientos técnicos a los participantes lo que ya de por sí supone una gran brecha entre aquellos que tienen una mediana formación de aquellos que no la tienen. Como pudo apreciarse en el capítulo anterior, hay una diferencia en el nivel educativo entre los que se inscriben y los que realmente participan dado que terminan participando los que mayor nivel educativo tienen. De hecho en las entrevistas tanto con los expertos como con los técnicos de la administración una queja constante era el bajo nivel de instrucción y conocimiento sobre los temas de la ciudad de la gente que formaba parte de los Encuentros Ciudadanos sin embargo pocas veces se cuestionaba que la metodología que se estaba implementado no era la adecuada en una ciudad donde más del 75% de la población pertenece al estrato bajo o medio-bajo. Uno de los entrevistados que participó en los EC afirmaba: “La vez pasada yo era de esas novatas, yo iba a la reunión y la presentación pero como no entendía bien me quedaba callada y ellos eran lo que opinaban (en alusión a los funcionarios), nos utilizan y tampoco, así no debe ser y nosotros los pobres como siempre decimos que sí”. En ese sentido, se privilegia al participante con un perfil educativo alto y con tiempo disponible para implicarse, lo cual no se corresponde con el promedio de

³⁰⁰ En el informe del año 2008 con respecto a los comisionados se señalaba “una parte muy importante de las recomendaciones que entregaron los encuentros ciudadanos depende del compromiso y calidad de la labor realizada por las comisiones de trabajo” (Fajardo et. al, 2010:67).

habitantes de la ciudad. Obviamente la diferencia que marca celebrar un foro con asistentes con un perfil educativo alto con uno que no, dentro de esta metodología, es significativo, un funcionario que trabajaba apoyando este proceso en las localidades afirmaba: “En un barrio X, por ejemplo, se llena el salón con 150 adultos mayores, se hace un proceso masivo pero con bajo nivel de estructuración, ya que es difícil comprender el lenguaje de la administración, en cambio van 20 en la UPZ con más recursos (nivel socioeconómico) que conocen cómo funciona la administración, saben cómo formular un proyecto, que tienen discursos argumentados, sus intervenciones son buenas, pueden ser diez pero son igual o más productivas que las otras donde van más asistentes”.

Otro de los constantes cuestionamientos tanto por parte de los expertos como de los funcionarios, hacia los participantes de los EC era que éstos iban los foros con “su lista de mercado”, haciendo alusión a sus peticiones sobre necesidades concretas. Sin embargo pocas veces se tiene en cuenta que las unidades territoriales sobre las cuales se trabaja, UPZ, en ocasiones son desconocidas por los vecinos y que dado que los programas se tienen que enmarcar en los ejes que establece la alcaldía mayor en muchos casos terminan siendo temas abstractos para los vecinos.

Por otra parte, la inversión en términos de tiempo es alta, tanto para los asistentes a los EC como para los comisionados. A la pregunta de cuál fue la etapa más difícil del proceso de planificación participativa una de la respuesta fue “La etapa más difícil del proceso fueron los Encuentros Ciudadanos porque habían asambleas muy a menudo, era mucho trabajo”.

En el mismo sentido, una de las aspiraciones de la Constitución de 1991 al incluir procesos de participación ciudadana en los procesos de gobierno, por lo menos en términos discursivos, era por una parte brindar mayor transparencia en la gestión combatiendo las lógicas clientelares que han estado anquilosadas en las prácticas políticas del país. No obstante, justo en aquellas zonas de más bajos recursos de la ciudad donde el clientelismo es observado habitualmente como la manera más eficaz de acceder a bienes públicos este mecanismo técnicamente complejo y con alta demanda de tiempo no parece ser la solución para que los ciudadanos influyan de manera efectiva en la agenda pública de la localidad, este punto se ampliará en el siguiente apartado en el cual se examinará la experiencia de los CPL en algunas localidades de la ciudad.

6.1.4. Consejos de Planeación Local

Uno de los actores principales de la planificación participada en las localidades, como se ha revelado, son los Consejos de Planeación Local. Se trata de una instancia³⁰¹ compuesta por representantes de organizaciones sociales de la comunidad que acompañan todo el proceso participativo, es decir, deberían operar durante los cuatros 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.

El CPL es una instancia consultiva dentro del proceso de planificación que tiene dentro de sus funciones (Art. 10):

- Diagnosticar y priorizar las necesidades de la localidad
- Proponer alternativas de solución a las necesidades estructurales y sectoriales de la localidad.
- Fijar la metodología de los Encuentros Ciudadanos, promover la participación en estos foros, coordinar su realización y suministrar apoyo técnico
- Organizar, promover y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local, (foros informativos, seminarios, talleres y audiencias públicas, encuentros ciudadanos u otros mecanismos, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana).
- Ejercer el seguimiento a la ejecución de Plan de Desarrollo
- Evaluar los informes presentados por el Alcalde local.
- Formular recomendaciones sobre el contenido del Plan de Desarrollo Local, elaborado por el Alcalde Local, en concordancia con la concertación realizada en los Encuentros Ciudadanos.

Los CPL estarán conformados por un representante de las siguientes entidades³⁰²:

- Asociación de Juntas de Acción Comunal
- Asociaciones de Padres de Familia
- Organizaciones Juveniles
- Rectores de Establecimientos educativos
- Organizaciones de Comerciantes

³⁰¹ Según indica el artículo 4 del Acuerdo 13/00 “Son autoridades de planeación en las localidades el Alcalde Local y la Junta Administradora Local. El Consejo de Planeación Local será la instancia en la respectiva localidad”.

³⁰² Adicionalmente la norma prevé que en aquellas localidades en las cuales haya presencia de organizaciones de comunidades indígenas y étnicas, se elegirá un representante para el CPL. A través de una norma del año 2003, igualmente se dio cabida en los CPL a los Consejos Tutelares.

- Organizaciones de industriales
- Gerentes de establecimientos de salud pública local
- Organizaciones no gubernamentales
- Organizaciones ambientales

Como puede apreciarse además de los representantes de la comunidad organizada, asociaciones, también se incluyen a funcionarios de instituciones públicas como los rectores de establecimientos educativos y los gerentes de entidades de salud, lo cual puede llegar a subvertir la lógica de que se trate de un espacio autónomo de la comunidad y llama la atención que la participación de estos actores institucionales no se encauce utilizando otros espacios³⁰³.

6.1.4.1. Conformación de los CPL

La convocatoria para la conformación de los CPL se realiza durante el primer mes de posesionado el alcalde mayor, y esta etapa es la que da inicio al proceso de planificación participada en las localidades. Una vez los candidatos de los CPL se inscriben en el tipo de entidades que desean representar se efectúa la votación.

El incremento de entidades inscritas entre un ejercicio a otro ha sido importante, para el 2008 había aumentado en más de tres veces si se compara con el número alcanzado en el año 2001. El anterior comportamiento puede dar cuenta del interés de las asociaciones en formar parte del CPL. La interpretación de esta pauta creciente ha tenido diferentes lecturas por parte de los informes realizados a este respecto. Velásquez y González, en relación al ejercicio del 2004, (2006:174-175) atribuyen este interés a que las organizaciones sociales de las localidades pueden haber encontrado en los CPL una posibilidad de incidir en la agenda y las decisiones políticas de la localidad, teniendo la oportunidad establecer un dialogo con las autoridades para dar solución a sus problemas. En segundo, puede formar parte de una estrategia de los actores sociales para ganar visibilidad y reconocimiento y de esta forma acceder a la esfera política. En tercer lugar, es posible que busquen beneficios particulares. Por otra Fajardo *et. al* (2010:15), analizando el ejercicio del 2008, arrojan este comportamiento a una probable efectividad de los CPL como espacio de influencia de los ciudadanos en las decisiones políticas locales así como por una estrategia adecuada de difusión de la información para la inscripción.

³⁰³ Ya el informe de la Fundación Corona (2003:230) respecto a la evaluación del primer ejercicio de los Encuentros Ciudadanos llamaba la atención sobre este tema, sugiriendo reemplazar al funcionario representante del sector salud por representantes de los usuarios de este servicio. En el mismo sentido que la comunidad educativa, primaria y secundaria, elija a un representante a partir de las organizaciones existentes.

En el trabajo de campo se ha podido contrastar algunas de las anteriores afirmaciones. Con respecto a la difusión de la información para inscribirse en la elección de los CPL es claro que a nivel de las localidades y en general de la ciudad existe una falencia y es la inexistencia de un registro único de organizaciones sociales, que por una parte contribuya a dar cierta formalización a estas agrupaciones y por otra permita tener una base de datos que facilite la difusión de información relativa a los espacios de participación, haciendo que ésta sea más transparente e igualitaria para todas. En efecto, el informe de la Fundación Corona sobre el primer ejercicio, año 2001, subrayaba que dado que en las localidades no se contaba con listados actualizados de organizaciones, la convocatoria se reducía a las entidades sociales que tenían mayor interlocución con el gobierno de la localidad por ello se terminaba incorporando a los líderes tradicionales, no siempre de organizaciones activas, los denominados profesionales de la participación “líderes que desde siempre acuden a todas las convocatorias oficiales y sociales y que muchas veces copan los procesos impidiendo la incorporación de nuevos actores” (Fundación Corona, 2003:123). Considerando que a medida que se han efectuado otros ejercicios de planificación participada en las localidades, estabilizando este espacio, las organizaciones de las localidades han podido conocer de su existencia lo que puede explicar el incremento de organizaciones inscritas para el año 2004 y 2008.

Uno de los puntos que cabe destacar es que dada la prevalencia de una gran informalidad al interior del tejido asociativo de la ciudad, la gran mayoría no cuenta con estatutos de conformación legal, se respalda la candidatura de organizaciones a los CPL a través de firmas lo que no necesariamente da cuenta de su trayectoria asociativa. Por lo mismo, el grado de legitimidad y reconocimiento de estas organizaciones en la localidad es dispar, algunas aunque de modo informal, en efecto han venido trabajando en temas de la comunidad y tienen trayectoria, mientras que otras se constituyen para formar parte de este espacio.

Al preguntar a los miembros de los CPL de las localidades estudiadas su interés en formar parte del CPL señalan que era la posibilidad de poder incidir de alguna manera en la agenda política, si bien parte de ese interés se ha traducido en frustración como se irá viendo. Igualmente en las entrevistas también se confirmó el supuesto de Velásquez y González acerca de la intención en algunos casos en buscar beneficios para sus organizaciones, los entrevistados señalaban que conocían casos en los cuales los miembros buscaban poder acceder a contratos para sus organizaciones y si bien en el CPL no es posible hacerlo, si es cierto que cuentan con información que facilita este objetivo. Un entrevistado afirmaba “¿Cómo se transforma eso en contratos? porque tienes información de primera mano, privilegiada y oportuna, tú puedes tener la información antes de que salga en página web. Eso no quiere decir que obtengan contratos pero si

obtienen información privilegiada”. Esta situación fue identificada igualmente por Torres quien señalaba que las organizaciones han decidido apostar por algunos espacios de participación –como los consejos de cultura y los encuentros ciudadanos- como una manera para acceder a información sobre convocatorias o licitaciones para postularse y buscar recursos para financiar sus proyectos (2007:256). En el informe de Fundación Corona, según encuestas a los comisionados, éstos aludían cierta politización del CPL en la medida en que algunos de sus miembros intentaron privilegiar los intereses de su organización o buscaron establecer alianzas con ediles para garantizar presupuesto en algún programa específico (2003:198).

Por último, dentro de los intereses en formar parte de los CPL fue constante la alusión a que algunos miembros de este órgano o tenían la intención de ser ediles en el futuro y lo utilizan como plataforma para lograr visibilidad, o fueron candidatos a ediles pero no resultaron elegidos³⁰⁴. Este suceso forma de un fenómeno fue destacado en el capítulo III³⁰⁵ como inherente a un esquema político piramidal, en el que están en juego las bases sociales y las redes clientelares, cuyo punto más alto es el concejo de la ciudad (García, 2001). De esta manera, como lo destacaba un entrevistado, “se trata de una pirámide jabonosa, los que no logran ser concejales se lanzan de ediles, los que no consiguen llegar a la JAL se lanzan como miembros del CPL y los que no lo logran están como presidentes de JAC”. Si bien resulta difícil contrastar esto en la práctica, lo cierto es que llama la atención que buena parte de los miembros del CPL entrevistados han tenido experiencia previa en las JAC aún cuando al momento de hacer la entrevista estuviesen representando a otros sectores como medio ambiente o comerciantes.

Las JAL han permitido el ingreso a la esfera política de la ciudad a activistas comunitarios que con una red electoral modesta pueden acceder a estos espacios. Dada la relación cercana de los ediles, que en su mayoría se trata de antiguos líderes comunitarios, con la ciudadanía es comprensible que los miembros del CPL aspiren a ser ediles toda vez que provienen de las mismas bases sociales y que como se verá, el CPL tiene un margen muy reducido de incidencia en agenda, agenda que depende de la JAL y el alcalde local.

Como lo destacaba Torres (2007:243-247) algunos líderes asociativos de organizaciones populares independientes se presentaron a las elecciones de la JAL en los primeros comicios de 1992 y su experiencia en general fue negativa por su propia inexperiencia en este campo y por la competencia de líderes comunitarios, generalmente de las JAC, apoyados por partidos tradicionales. Así, desde 1992 hasta el 2003 la presencia

³⁰⁴ Lo que fue denominado frecuentemente en las entrevistas como los “ediles quemados”.

³⁰⁵ Ver apartado partidos políticos en Bogotá.

de las organizaciones populares en las listas para aspirar a la JAL disminuyó dada la abrumadora preeminencia de los partidos tradicionales. La aparición del Polo Democrático creó un nuevo nicho en las JAL para ediles con un perfil independiente y que por lo menos desde el punto de vista discursivo son contrarios a las prácticas particularistas del clientelismo y están más a favor de la participación en los espacios formales. Sin embargo la relación entre líderes de la JAC y los partidos tradicionales para que los primeros lleguen a ser ediles, siendo el primer eslabón de las redes clientelares, ha sido constante.

Respecto a las localidades con mayor número de organizaciones inscritas se aprecia que en los tres ejercicios son aquellas con un menor nivel socioeconómico las que evidencian mayor dinamismo en las inscripciones. Así, cinco localidades de veinte, San Cristóbal, Bosa, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, Kennedy concentraron en el ejercicio de 2008 más del 40% de todas las inscripciones de la ciudad, siendo justamente algunas con el menor nivel de renta. Lo anterior contrasta con los datos presentados en el capítulo IV referente a la pertenencia a asociaciones en la ciudad. Como se evidenció, en congruencia con la literatura sobre participación política y en asociaciones, en Bogotá la pertenencia a organizaciones asociativas seculares es mayor en las localidades con mayor nivel de renta como Chapinero, Usaquén y Teusaquillo, lo anterior lleva a preguntarse ¿por qué las localidades con mayor pertenencia a asociaciones no son las mismas con más alta inscripción en los CPL³⁰⁶? Si bien la respuesta a esta pregunta se escapa a esta investigación, en las entrevistas se puede encontrar pistas para comprenderlo y dar luz sobre los patrones de participación en la ciudad. A este respecto un funcionario que trabajaba en la promoción de la participación en una de las localidades estudiadas señalaba “La participación según estratos socioeconómicos es diferente. En el CPL tiene representación de gente de las UPZ con menor nivel de renta, las de mayor no van a estos espacios (...)” y un experto señalaba “hay diferencias de participación entre las localidades (en los espacios institucionales), las de menor nivel de renta participan más en los espacios porque tienen más necesidades”. En efecto, la no relación entre pertenencia a asociaciones e inscripción a CPL puede dar cuenta de que esta última está mediada por el interés de organizaciones sociales, en particular de los sectores más empobrecidos, por encontrar espacios de interlocución con el gobierno, incidir en la agenda pública y probablemente acceder a recursos. Como lo destacaba Torres (2007:256), las asociaciones ven en estos espacios un potencial para poder acceder a recursos públicos, financiar sus

³⁰⁶ En cualquier caso debe tenerse en cuenta que el nivel de análisis es diferente, las mediciones consideradas en el capítulo IV se basan en encuestas a individuos, mientras que las inscripciones a los CPL tienen que ver con la presencia y activismo de las asociaciones. Dada la inexistencia de un registro de asociaciones en Bogotá que permita conocer las entidades sociales por localidad, los datos a nivel individual permiten tener un aproximado en donde la mayor pertenencia puede indicar mayor número de asociaciones.

proyectos y probablemente resolver problemas de sus comunidades, que serán más acuciantes en las zonas más empobrecidas de la ciudad.

Este punto conduce a preguntarse acerca del grado de representatividad de los miembros del CPL. Teniendo en cuenta que en general la ciudad adolece de un tejido asociativo poco plural, con baja capacidad de movilización y cuyas organizaciones vecinales han estado ancladas a lógicas clientelares desde su surgimiento ¿qué se podría esperar de la relación del CPL con sus bases organizativas? En su mayoría lo que se apreció en las entrevistas es el bajo nivel de relación entre los miembros del CPL y el sector que dice representar. Si bien, en efecto, se trata en muchos casos de líderes con una trayectoria importante de trabajo comunitario en las localidades la comunicación con sus bases es débil lo que puede llegar a socavar la legitimidad de este espacio³⁰⁷. Un entrevistado al respecto señalaba, “Yo en el 2004 estuve en la elección del representante del sector ambiente, y dejé constancia que el delegado debía rendir informes periódicamente de su labor en el CPL, pero eso nunca se hizo”. Este hecho es confirmado por el informe de Foro Nacional por Colombia que subraya que es frecuente la falta de relación permanente entre los miembros del CPL y las organizaciones que respaldaron su elección, así su contacto se reduciría al momento de la designación, reproduciendo en estos espacios los mismos los mismos menoscabos de la democracia representativa en la ciudad (2009:46).

En algunas localidades la votación no ha estado desprovista de polémica, en una entrevista un miembro del CPL de una localidad afirmó que cuando se conformó este consejo un sector se negó a elegir a un solo representante y por el contrario nombró cinco delegados, los miembros que ya había sido designados al CPL se negaron a aceptar tal propuesta y finalmente se nombró un solo representante. Lo anterior da cuenta de un fenómeno que tanto en las entrevistas como en los informes salió a relucir y es la dificultad de crear consenso al interior de los diferentes sectores para que la persona que forme parte del CPL efectivamente represente los intereses de las organizaciones de base de los diferentes sectores³⁰⁸.

³⁰⁷ Velásquez y González advertían que en el ejercicio de 2004 se evidenció un alejamiento entre los miembros del CPL y los asistentes a los Encuentros Ciudadanos, donde éstos últimos reprochaban a los consejeros el estar más del lado del gobierno que de la gente que representan. Los autores afirmaban que este ejercicio de representación social puede llevar a que en algunos casos los consejeros sientan que tienen cierta autoridad y privilegios lo que puede conducir a un alejamiento de sus bases (2006:180).

³⁰⁸ Según un informe del IDPAC sobre la participación en la localidad de Suba se identificó descontento en la elección del CPL del 2008 dado que había un gran número de organizaciones que querían formar parte de este espacio porque no se sentían representadas por los sectores que lo conforman (Pedraza y Reyes, 2009:43).

Respecto al proceso de inscripción, en las entrevistas fue reiterada la alusión hacia desconocimiento de muchos de los miembros hacia lo que serían sus tareas o de lo que es un plan de desarrollo, cómo formularlo, y que se trata de una tarea de cuatro años por la cual no van a recibir remuneración y en ocasiones, ni siquiera apoyo logístico por parte de las alcaldías, es por ello que por una parte, a lo largo de los cuatro años la mayoría de los CPL en la ciudad van perdiendo miembros³⁰⁹, y en segundo, que se depende de liderazgos comunales, de las JAC, que tengan mayor experiencia tanto en la formulación de proyectos como en la interlocución con la administración. Respecto al primer punto, si bien los entrevistados reconocen que las organizaciones han ido acumulando conocimiento acerca de lo que es el proceso de planificación participada, tanto los funcionarios que trabajan en las localidades apoyando este proceso como los miembros del CPL destacan que la falta de claridad acerca de las labores que se deben desempeñar es predominante, cuestión que en el informe del 2001 ya se ponía al descubierto (Fundación Corona, 2003:123).

Para el funcionamiento de los CPL es precisa la provisión de ciertos recursos tanto materiales como logísticos. La disposición de una oficina y medios como equipos y papelería para el CPL es excepcional en las localidades, lo que se advirtió en las entrevistas fue la carencia de recursos uno de los problemas en el desempeño de este espacio. Algunos consejeros se quejaban que debían sacar de sus propios medios para desarrollar las labores de este espacio e incluso, gastos como el transporte suponen una limitación para los consejeros muchos de los cuales son de bajos recursos.

6.1.4.2. Formulación del Plan de Desarrollo Local

Dada que la labor principal de los CPL es vigilar la concordancia del proyecto de Plan de Desarrollo Local respecto a las propuestas formuladas en los Encuentros Ciudadanos (EC), su papel en la formulación del plan es central.

No obstante es preciso señalar que la misma formulación del plan de desarrollo local (PDL) genera ciertas contradicciones y limitaciones respecto a las propuestas que puedan surgir de la ciudadanía. Como ya se ha indicado, la principal contradicción en la elaboración del PDL es que se trabaja sobre un borrador de plan que recoge los lineamientos del plan de desarrollo de la ciudad, un plan que aún no ha sido aprobado³¹⁰.

³⁰⁹ En el informe de Foro Nacional por Colombia (2009) se daba cuenta de la reducción del número de miembros del CPL, en la localidad de Bosa sólo el 64% de los miembros seguía asistiendo a las reuniones. En el trabajo de campo realizado en el año 2011, es decir el último, este número había decaído significativamente.

³¹⁰ El plan de desarrollo distrital se comienza el 1 de enero y se termina el 30 de mayo y los planes locales se inician en marzo, con los primeros encuentros ciudadanos, y terminan aproximadamente en julio con la aprobación de la JAL.

Es decir 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 reflejen en la 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 del cual no formará parte, y el alcalde entrante siga un proceso al cual él estuvo ajeno en su desarrollo inicial, lo mismo para las JAL. Lo anterior lleva a que según varios entrevistados, los Encuentros Ciudadanos y el proceso de planificación se conviertan en un procedimiento o un ritual de firma del plan pero donde finalmente el alcalde y la JAL lo terminan acomodando a sus intereses.

De otro lado, la principal limitación, en relación al diseño de este espacio, es que los PDL deben ajustarse al plan de desarrollo de la ciudad lo cual es resaltado tanto en algunos informes como en las entrevistas como una antítesis de la participación, dado que los ciudadanos no tienen la posibilidad de evidenciar los problemas que efectivamente consideran más sentidos en sus barrios o localidades sino que éstos deben verse en el marco de lo contemplado en el plan de desarrollo de la ciudad³¹¹. Según se pudo observar en los tres planes de desarrollo de las localidades estudiadas: Suba, Chapinero y Kennedy, tanto las estrategias como los programas son muy similares, siendo un reflejo del plan de desarrollo de la ciudad. Tanto las estrategias como los programas resultan muy genéricos, lo cual para los entrevistados es una cuestión funcional que permite que posteriormente se ejecuten los presupuestos de manera discrecional. Si bien las metas de proyecto resultan más claras, como se verá la falta de indicadores y de control sobre el cumplimiento de éstas lleva a que tanto la JAL como el alcalde influyan de manera determinante en la ejecución de dicho plan y de lo que efectivamente se acordó.

En este caso es claro que el esquema de participación es de tipo *top-down*, en el cual el plan de desarrollo de la ciudad dicta las directrices de lo que debe ser el plan local, por tanto, el reto de quienes formulan el plan 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 Local³¹² en los que se podría suponer las localidades podrían tener más autonomía, mucho más teniendo en cuenta que se trata de una ciudad con un esquema descentralizado. En ese sentido, es preciso recordar lo apuntado en el capítulo III respecto al modelo de descentralización de Bogotá. Como pudo verse aunque desde el punto de vista normativo se haya establecido un modelo de descentralización en Bogotá con elección de representantes políticos locales

³¹¹ Los objetivos estructurantes sobre los cuales se debían enmarcar los planes de desarrollo locales en el plan de desarrollo 2009-2012 eran: 1. Ciudad de derechos, 2. Derecho a la ciudad, 3. Ciudad global, 4. Participación y 5. Gestión pública efectiva y transparente.

³¹² Que según el Decreto- Ley 1421 no serán menos del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración.

en un órgano como la JAL, el gobierno de la ciudad sigue operando bajo un modelo con amplia centralización, que se vio reforzado en la administración de Peñalosa con la creación de las UEL y la centralización de la contratación de los proyectos con cargo a los fondos locales. En ese caso, si bien desde las localidades se definían los proyectos era desde el nivel central que se realizaba la ejecución del presupuesto. Este modelo, a juicio de los entrevistados, particularmente de la JAL, coarta la participación no sólo en lo que respecta a la identificación de los planes locales con el de la ciudad, sino en la formulación misma de los proyectos.

En efecto, una de las cuestiones criticadas por los miembros de las JAL y reconocidas tanto por los funcionarios como por los expertos, es que la formulación de los proyectos que fueron propuestos en los Encuentros Ciudadanos la terminan haciendo los funcionarios, por tanto en la traducción técnica las propuestas se van disolviendo y lo acordado en los EC no se refleja en el plan de desarrollo local. Como lo indicaba un entrevistado “La formulación de los proyectos es el gran problema, porque la formulación la hacen los funcionarios. Se formula el proyecto de acuerdo a lo que diga el funcionario en el escritorio. Realmente hay una gran distancia entre lo que se dice en EC y la formulación del proyecto”. Como ya se señaló en el apartado de los Encuentros Ciudadanos, este mecanismo de planificación participada conduce a la necesidad de participación de tipo técnico en la cual ante el desconocimiento en la formulación, los ciudadanos hacen propuestas que luego reelaboradas técnicamente generando una brecha importante entre lo que se propuso y lo que se efectuó.

6.1.4.3. Aprobación del Plan de Desarrollo Local

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

Durante el proceso de formulación el alcalde debe recoger lo aprobado en los EC e incluirlo en el borrador del plan local, que posteriormente será revisado por el CPL quien dará un concepto acerca del documento borrador y si en efecto incorpora lo propuesto en los EC. Es por esto que la negociación entre el alcalde y el CPL para definir el documento definitivo del plan que se presentará a la JAL es central, dado que por una parte pondrá de manifiesto la capacidad la eficacia de este mecanismo de influir las decisiones de gobierno por parte de la ciudadanía y por otra, permite al CPL posicionarse como actor de la participación que garantiza lo expuesto en el art. 18. 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.

En el capítulo anterior se indicó que la aprobación del Acuerdo 13/00 estuvo enmarcado en la polémica dado que el alcalde Peñalosa que lo debía suscribir, puesto que ya había sido aprobado por el concejo, se negó a hacerlo. Las razones que esgrimía es que 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 JAL³¹³. El artículo 69 del 1421/93 determina como una de las atribuciones de las JAL “Adoptar el plan de desarrollo local en concordancia con el plan de desarrollo económico y social y de obras públicas y el plan general de ordenamiento físico del distrito, previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad” así que, a juicio de algunos sectores, se presenta una contradicción entre las audiencias que deben realizar los ediles a las organizaciones y la celebración de los EC y la operación de los CPL que estarían cumpliendo con esta función. Si bien el tribunal sentenció que no existía tal incompatibilidad en tanto que la función principal de las JAL que es aprobar el plan 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.

Como lo señalaba Lizarazo (2005) esta 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 que ha sido evidente en el trabajo de campo. El gran problema al interior de todo el proceso de planificación participada es cómo 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 vio son muy amplios y se pueden moldear a los proyectos, sino que se vea reflejado en los presupuestos de las localidades. Para Lizarazo este es 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.

Si se tiene en cuenta qué porcentaje de lo aprobado en los EC quedó incluido en el plan los datos son optimistas. En efecto, según el informe de Velásquez y González para el 2004 el porcentaje de metas incorporadas, propuestas por los EC, en los planes locales fue en promedio de la ciudad del 80% (2006:184-185), mientras que en el del 2008 fue del 61%, según el informe de Fajardo *et. al.* (2010:99). Si esto es así ¿por qué los miembros

³¹³ El artículo 324 de la Constitución establece que “Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población”

del CPL e incluso los expertos parecen estar de acuerdo en que tanto los EC como los CPL son un espacio poco efectivo de posicionar temas en la agenda política local? La respuesta se puede encontrar en las entrevistas.

Uno de los entrevistados señalaba que su organización presentó un proyecto a los EC y fue el segundo más votado, cuando fue presentado a la JAL en efecto, esta aceptó el proyecto pero disminuyó su presupuesto un 50% reduciendo considerablemente el logro de los objetivos establecidos. Según esta entrevistada:

“decían (los ediles) que el proyecto sí había quedado en el plan de desarrollo pero había quedado el nombre y el título porque de presupuesto era mínimo y así le quitaban la esencia y el alcance. Y ellos nos dijeron es que nosotros trabajamos para el sitio donde están nuestros votantes y tenemos que responderles a ellos. En los EC y el acuerdo 13 cumplían con los requisitos y era que el proyecto estaba en el PDL y eso es totalmente discrecional, la JAL y el alcalde fueron los que definieron el presupuesto y ahí no tenemos nada que hacer”.

En otra localidad en la misma línea un entrevistado señalaba

“quedó todo (en referencia a los proyectos formulados en el marco de los EC y CPL), en ocasiones se cambia de nombre, pero quedó todo dentro de las líneas de acción. El problema está cuando empieza a tomarse la decisión de la asignación de los recursos y la ejecución, y ahí solamente está la JAL y el alcalde, nosotros, CPL, hacemos el control ciudadano. En la línea de acción quedan establecidas las metas, sin embargo desde la JAL y alcalde hacen lo que se les da la gana, según los hayan apoyado políticamente (...) lo disfrazan con los nombres que se definieron pero se hace lo que ellos quieren”.

Igualmente, otro entrevistado afirmaba

“En el Acuerdo 13 art. 18, dice de lo que se concerte en los EC no puede ser modificado por las autoridades locales pero eso finalmente se modifica, a la JAL le importa un pito lo que la comunidad acuerde en los EC, por lo mismo que te venía diciendo a ellos sólo les interesa el factor político. Ni siquiera el político, si no el politiquero de votos, ¿dónde me dieron más votos? Allá es donde voy a intentar orientar los recursos”.

Estos puntos fueron subrayados con frecuencia en las entrevistas a los miembros del CPL y organizaciones sociales, poniendo de manifiesto la gran frustración sobre la eficacia de estos espacios. Al preguntarle a un experto si es posible hacer mayor seguimiento a lo aprobado en el plan señalaba la gran dificultad que supone dado que los

programas en los que se inscriben los proyectos son muy amplios, es un título que puede ser muy flexible. Así, en caso de que se quiera hacer un seguimiento depende más de la gente que en efecto quiera averiguar si se ejecutó su proyecto, cómo se hizo y bajo qué presupuesto, todo ello teniendo en cuenta que puede pasar de entre 1 a casi tres años entre que se lleve a cabo. En ese caso, puede que algunos proyectos queden en efecto pero es difícil hacerles seguimiento. 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).

Como puede apreciarse en la siguiente tabla las propuestas estratégicas son tan amplias que puede incluir proyectos que no necesariamente sean los que la ciudadanía había propuesto.

Tabla 6.5. Propuestas estratégicas zonales (PEZ). Localidad Kennedy Plan de Desarrollo Local 2009-2012

| |
|--|
| UPZ 78 y 79 CALANDEIMA Y TINTAL NORTE |
| Fortalecer los procesos de participación social a partir del reconocimiento de derechos y deberes de la comunidad y generando espacios de ciudadanía activa de organizaciones y redes sociales. |
| Desarrollar programas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas con jóvenes y sus familias para lograr orientar los proyectos de vida y familiar de la población |
| UPZ 82 PATIO BONITO |
| Desarrollar metodologías educativas bajo la modalidad de colegios de puertas abiertas y educación personalizada. |
| Fomentar programas institucionales de niños y niñas especiales (retardo mental leve y severo), personas en condición de discapacidad, así como la continuidad de los ya existentes para personas con discapacidad cognitiva a partir de los 18 años y ampliación de cobertura del banco de ayudas técnicas |
| UPZ 46 – CASTILLA |
| Fomentar acciones normativas para la erradicación de negocios de alto impacto |
| Fomentar campañas ambientales de educación y concientización de la ciudadanía con relación a la reducción, reutilización y reciclaje; además del buen manejo de residuos sólidos y una correcta disposición final y el cumplimiento de la norma |
| Fomentar el desarrollo de campañas de arborización, reforestación y reciclaje, como estrategias de cuidado ambiental |
| Fomentar el desarrollo y exhibición de deporte extremo |

El primer año tanto la Fundación Corona (2003) como Escallón y Sudarsky (2001) 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, teniendo en cuenta su autoridad para aprobar el plan local (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. Al hacer las propuestas generales cumplen con la norma, Acuerdo 13/00, pero mantienen su discrecionalidad en el gasto. Este “aprendizaje” es evidente si se advierte el porcentaje de propuestas incluidas en los planes locales, mientras los hallazgos de Fundación Corona encontraron que, según una encuesta a los comisionados de participaron en el proceso, en promedio en las localidades analizadas sólo el 23% el grado de inclusión de las propuestas por la JAL fue alto, y algunas como en el caso de Suba, el 20% afirmaba no saber si efectivamente quedaron, para el 2004, según Velásquez y González este porcentaje aumentó al 80%, de metas incorporadas en los planes locales por parte de los alcaldes (2006:184). Mientras que Fajardo *et. al.* indican que en el año 2008 fue del 61% (2010:99).

Como se señaló en el año 2001, la tensión entre CPL y JAL fue manifiesta. 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 orientación de 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, entre el período 1995 y 2003, el monto de inversión georeferenciada fue superior en 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). Igualmente encontraron que contrario a lo que se podría pensar, estas prácticas no son exclusivas de los sectores más empobrecidos de la ciudad, la inversión georeferenciada incluso llega a los barrios de estrato 4 y 5, si bien este último es menor³¹⁴. En el mismo sentido, la inversión georeferenciada hacia los barrios de

³¹⁴ Como ya se indicó el territorio de la ciudad está dividida en estratos, de acuerdo a las características socioeconómicas de los habitantes. Se divide así: Estrato 1: nivel socioeconómico bajo-bajo; Estrato 2: nivel socioeconómico bajo; Estrato3: nivel socioeconómico medio-bajo; Estrato 4: nivel socioeconómico medio;

estrato 1 es menor de lo que cabría esperar y tal como lo resaltaban Bromberg y Contreras, teniendo en cuenta que las transferencias hacia las localidades son definidas en función de las necesidades básicas de la población, la distribución de los recursos no parece tener en cuenta esta consideración (2005:203).

Todo lo anterior lleva a suponer que la lógica poco participativa y clientelar que ha caracterizado el sistema político bogotano parece permear las prácticas participativas y como una suerte de *path dependece* condicionar el desarrollo de una reforma que tenía previsto generar una mayor influencia de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Los relatos anteriormente señalados no sólo dan cuenta de la capacidad de los representantes políticos de adecuar los resultados del proceso participativo a sus intereses sino cómo este esquema ha permitido la reproducción de lógicas clientelares: los ediles mantienen una particularización de la inversión en la cual la participación parece no tener lugar. Y por otra parte, algunos de los “nuevos” que llegan a estos espacios, como los miembros del CPL, los utilizan para sus intereses particulares o estableciendo alianzas con ediles para obtener recursos, reproduciendo las prácticas políticas que se buscan erradicar justamente con a través de las fórmulas participativas.

Por otra parte, la lógica entre la representación (JAL) y la participación (CPL) están en clara tensión en la localidad, cada uno busca posicionar sus intereses o los de los grupos que representan en el plan local y en las inversiones. Si bien inicialmente los ediles no se mostraron, en gran medida, a favor de los EC posteriormente se dieron cuenta que aprobando los planes con metas lo suficientemente amplias podían por una parte, cumplir la norma y por otra, lograr sus intereses.

Cuando se preguntaba a los ediles acerca de las competencias de los CPL señalaban que estaban bien para identificar problemas en los barrios o sectores, recalando siempre que el espacio de “participación” más efectivo son las JAL. Al respecto un edil afirmaba “La JAL es la instancia de participación más importante, si tienen un problema, aquí los oímos y se lo ayudamos a resolver”, es decir, la comprensión de espacios de participación más allá del voto es aún muy limitada y los ediles se erigen como principales actores para resolver problemas de la comunidad.

Esta percepción del edil gestor se observó de manera predominante entre los ediles pertenecientes a los partidos políticos tradicionales, los de izquierda parecían tener, por lo menos a nivel de discurso, mayor proclividad hacia la participación como

Estrato 5: nivel socioeconómico medio-alto; Estrato 6: nivel socioeconómico alto. La metodología utilizada para la estratificación socioeconómica específica como unidad de conformación de estrato a la manzana urbana.

mecanismo para favorecer la transparencia en los procesos políticos. Lo anterior coincide con la investigación de García (2003) sobre la construcción de ciudadanía teniendo como referente las JAL en Bogotá, en donde encontró que los ediles autodefinen su función principalmente como intermediario, gestor de obras y representante sectorial. La primera fue la predominante, en la cual los ediles se percibían como actores que gestionan la resolución de necesidades de sus electores ante la administración³¹⁵. Dado su conocimiento sobre el funcionamiento de la administración puede contactar con las entidades correspondientes, en caso de que el problema se escape de la competencia local, y atender los problemas que le exponen los vecinos. En segundo lugar, García encontró la prevalencia de la percepción del edil gestor de obras, como fue confirmado por la investigación de Bromberg y Contreras (2005), que es más frecuente en aquellas zonas con problemas de infraestructura urbana o de servicios que no ha sido atendido anteriormente por el gobierno municipal, de esta forma el edil se erige como un actor político que en verdad hace obras para sus votantes.

Estos dos patrones han 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. Bromberg y Contreras destacaban cómo en la localidad de Suba, donde hay presencia de varios estratos socioeconómicos hay una correlación entre la inversión realizada a barrios con determinado estrato y la elección de un edil ganador, en este caso, sin estrato tiene poca representación en la JAL asimismo será la inversión en su zona (2005:213).

A este respecto un edil manifestaba:

“en algunas personas persiste la idea del edil tramitador y no está mal, la gente nos elige para eso y hay que hacerlo pero desde ahí es donde se genera una relación transaccional, tú me ayudas, yo te ayudo (...) Se ha generado una cuestión que para lograr cosas para un barrio es necesario tener un edil, si una zona no tiene un edil se fregó (le resulta imposible lograr inversión)”.

Otro edil también reconocía esta situación y la veía como problemática:

“Uno va a un barrio y le preguntan ¿Usted qué va a dar? La gente busca el beneficio inmediato. La gran mayoría de la gente vota por algo a cambio. Lo mismo le pasa a uno como edil. A uno no lo conoce nadie, le toca día a día con la gente, que ayudar a pavimentar, a hacer cosas, eso le hace mucho daño a la JAL. El

³¹⁵ En una de las entrevistas citadas por García se daba cuenta de esta práctica: “A mí llegan: edil necesito un cupo en un colegio, en una escuela, necesito que me ayuden; por ejemplo, a llevar un enfermo al hospital Juan XXIII; entonces, son cositas pequeñas. Que las vías, que las calles, el reparcho, (...) entonces está uno más cerca de la comunidad. (Edil independiente, localidad Barrios Unidos)” (García, 2003:88).

político se volvió del día a día, de resolver los problemas concretos, entonces falta la proyección más amplia”.

Sin embargo fueron pocos los ediles que cuestionaron este fenómeno y por el contrario lo vieron como una de sus virtudes como representantes políticos: “ayudar a su comunidad”. Prácticas como las anteriores reproducen la particularización de la inversión, en donde se pierde la visión de los representantes políticos como agregadores de intereses que buscan el bien colectivo, marco en el cual mecanismos de participación ciudadana directa pierden sentido y por el contrario, se ven como “intrusos” frente a una lógica en la cual a los ediles les conviene mantener el monopolio de relación directa con los vecinos para continuar en las JAL. Esta relación de transacción de “tú me das tu voto y yo te ayudo” no sólo mantiene la atomización e inmovilización social sino genera una distribución de recursos estatales desigual y probablemente ineficaz, como Bromberg y Contreras señalaron respecto a la inversión en el estrato 1 (2005:203). Lo anterior incentiva que algunos miembros del CPL se decanten en convertirse en ediles, finalmente es en la JAL donde se concentra el poder de la localidad no en un CPL que no ha logrado hacer contrapeso ni convertirse en un actor relevante al momento de insertar intereses en la agenda. No obstante, por otra parte, algunos miembros han encontrado que a través de este espacio pueden llegar a obtener beneficio para sus propias organizaciones, bien a través de información sobre contratos o con alianzas con ediles, reproduciendo la particularización y las prácticas clientelares.

Al observar el sistema de partidos en Bogotá y la baja institucionalización de éste, tanto en el país como en la ciudad, se comprende el comportamiento de los ediles para acaparar votos. Teniendo en cuenta, como se señaló en el capítulo III, que en Bogotá prevalece un sistema de partidos con una débil institucionalización en la cual la adscripción a un partido no se traduce necesariamente en votos y en donde hay una ínfima militancia partidista, los ediles deben contactar electores de forma directa, manteniendo redes electores medianamente estables que les permita garantizar su acceso a la JAL, a cambio éstos proveen bienes y servicios a su conjunto delimitado de electores.

Un último aspecto es, ¿en este entramado qué papel desempeña el alcalde local y como se inserta en las prácticas de las JAL? Cabe recordar que los alcaldes son elegidos a través de una terna que es presentada por la JAL al alcalde mayor para que él decida y éste considerando sus propios arreglos con los partidos en el concejo y el equilibrio de partidos en la JAL, designa a un alcalde local, que como es de preverse responderá a las necesidades de las JAL que fueron en gran medida quienes le ayudaron a conseguir su cargo. En este marco se dificulta un sistema de frenos y contrapesos en lo local que en

efecto, contrarreste el poder de las JAL, es por ello que la mayoría de los entrevistados de los CPL y organizaciones indicaban que los planes y las inversiones locales se terminaban decidiendo entre el alcalde local y las JAL y allí los Encuentros Ciudadanos y los CPL tienen poco que hacer, un edil reconocía “Para incidir en la agenda pública local se deben utilizar varias vías, participar en los Encuentros Ciudadanos, hacer seguimiento a los funcionarios que dan el soporte técnico y después representación a través de los ediles. Si tienen las tres cosas e incluso hacer el lobby con el alcalde seguro tienen en cuenta lo que ellos plantean. Agotar todos los mecanismos que hay. Pero solamente ir a presentar el proyecto a los Encuentros Ciudadanos no funciona”.

Por último, la siguiente frase de un entrevistado da muestra de su frustración en estos espacios:

“En los barrios populares sigue la misma deuda histórica. Los sectores populares son los que se desgatan en los espacios de participación y no logran nada o migajas, más logra alguien de estrato 18 (alto nivel socioeconómico) haciendo *lobbying* que nosotros en cuatro años en un espacio de participación”.

Completando esta afirmación, en caso de que se quiera lograr algo para un barrio o un sector, es necesario tener a un edil “amigo”.

6.2. Planes Especiales de Inversión en Madrid. De una experiencia bottom-up a una estrategia top-down

Dado que, como fue reseñado en el capítulo anterior, en Madrid la participación en los espacios formales ha sido baja debido a su poca eficacia e influencia en el proceso político y ha estado sujeta a las relaciones y contactos informales entre los actores sociales y políticos cabe la pregunta de qué efectos ha tenido sobre los patrones de participación que la experiencia *bottom-up* del Plan 18.000 se replicara pero esta vez bajo un marco formal de actuación, *top-down*. El patrón que ha caracterizado la participación en la ciudad, de protesta- movilización- negociación (Walliser, 2003), ha resultado ser, por lo menos hasta el plan 18.000, el más eficaz para el movimiento ciudadano a fin de insertar temas en la agenda o ganar visibilidad frente al gobierno, por ello la apuesta de la reedición de esta metodología en otros distritos de la ciudad supuso un reto importante tanto para el gobierno municipal como para las asociaciones. Esta cuestión se examinará en el presente apartado.

El precedente que brindó el Plan 18.000 ejecutado en los distritos de Villaverde y Usera en el período 1998 y 2003, y los planes de actuaciones e inversiones de Puente y Villa de Vallecas, celebrado entre el 2000 y el 2005, evidenció la capacidad del movimiento ciudadano, en particular el vecinal quien fue protagonista, en promover este tipo de

fórmulas participativas, formar parte de ellas y responder satisfactoriamente al reto planteado por la administración. Si bien en el Plan de Inversiones de Vallecas quedó pendiente de asignar 1201 millones de pesetas, el grado de cumplimiento de los planes fue alto y según algunos entrevistados que participaron en ellos, se lograron notablemente las expectativas. El alto grado de cumplimiento de los acuerdos, el importante margen de maniobra dado al movimiento vecinal para definir las actuaciones que se financiaron con cargo a este plan, la negociación producto de la deliberación y el consenso entre los actores políticos y sociales hicieron de este plan un hito en la gobernanza de la ciudad, cuyo único precedente con similares características ha sido el Plan de Barrios en Remodelación de la década del ochenta.

El desarrollo del Plan 18.000 y los Planes de Vallecas también contribuyó a afianzar las relaciones entre el movimiento vecinal, en particular la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos (FRAVM), y Alberto Ruiz Gallardón, del Partido Popular, en un momento en que las relaciones con el alcalde de Madrid, Álvarez del Manzano también del PP, eran distantes por no decir tensas.

Teniendo en cuenta los resultados destacados de estas dos experiencias la FRAVM entregó a los tres partidos políticos que se presentaron a la alcaldía de Madrid del año 2003, una serie de propuestas en las que se involucraba la participación de las asociaciones de vecinos en distintos sectores como medio ambiente, bienestar social, urbanismo y vivienda entre otros, así como la demanda de ampliar los planes de inversiones a otros distritos de la ciudad de tal suerte que este programa contribuyera a mejorar las condiciones de distritos con necesidades urbanas y problemáticas socioeconómicas. Así, con la llegada de Ruiz Gallardón en junio de 2003 a la alcaldía de Madrid y considerando la buena relación de éste con la FRAVM se dio inicio a los Planes Especiales de Inversión (PEI) en los distritos de Carabanchel, Tetuán, San Blas y Vicálvaro³¹⁶. Contrario a lo observado en el Plan 18.000, que buscó ser un plan integral que incorporó actuaciones en el plano físico, social y económico, los planes especiales de inversión se dirigieron a la construcción y rehabilitación de infraestructuras, enfocando su actuación en el reequilibrio en términos físicos más que en actuaciones sociales o en la dimensión económica. Se trata de un ejercicio de planificación participativa en donde representantes de las asociaciones y la FRAVM participan en todo el proceso de política pública, y junto con actores del gobierno municipal consensuan los contenidos de los planes y las actuaciones. Otra diferencia de los PEI respecto al Plan 18.000 es que los

³¹⁶ Inicialmente el período de actuación previsto era 2004- 2008, sin embargo a excepción de Vicálvaro, en todos los demás distritos se finalizó en el año 2009. Posteriormente también se amplió este programa al distrito de La Latina (2005- 2009). Cabe destacar que siguiendo la información de la web del Ayuntamiento de Madrid, al cierre de estos programas en el año 2009 el porcentaje de ejecución de las actuaciones convenidas fue del 100% en Vicálvaro y La Latina y 90% en Carabanchel, Tetuán y San Blas.

primeros no cuentan con un presupuesto definido, sino que éste se establece en función de las necesidades. Como era de esperarse, el tema presupuestal ha sido uno de los puntos más álgidos detectado en las entrevistas. Para el Ayuntamiento ha sido positivo en tanto se parte de definir necesidades y posteriormente se asigna la partida, pudiendo ser más o menos de lo acordado, mientras para las asociaciones es una estrategia para reducir los recursos y que éstos queden supeditados a la voluntad política que se tenga.

6.2.1. Normativa y aprobación de los PEI

El Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana aprobado en el año 2004 contempló en el artículo 70 bis, dentro de la participación en la formulación de políticas públicas, los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial en distritos o barrios que incluye la participación ciudadana en la definición de sus contenidos, así como en el seguimiento de su ejecución. A pesar de lo anterior el ROPC no desarrolla los alcances de este mecanismo ni los procedimientos para llevarlos a cabo, todo lo cual ha dependido de los acuerdos que para este fin han suscrito el Ayuntamiento de Madrid y la FRAVM a través de un protocolo de actuación, de tal forma que se deja un mayor margen de discrecionalidad a los actores, dependiendo del compromiso y del interés de la FRAVM y las asociaciones pero ante todo, de la voluntad política del gobierno en llevarlos a cabo. Así, una de las diferencias del proceso de planificación participada en Bogotá –Encuentros Ciudadanos y CPL- es la existencia de un marco normativo que regula buena parte de los procedimientos y alcances del proceso, no siendo igual en el caso de Madrid con los PEI.

Los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI) son presentados por el gobierno municipal como mecanismos que buscan el reequilibrio social y territorial de la ciudad a través de la dotación, a los distritos con menores niveles socioeconómicos respecto al promedio de la ciudad, de infraestructuras y equipamientos proceso que se realizará mediante la participación activa de la ciudadanía (Ayuntamiento de Madrid, 2004). A fin de articular el rigor técnico, como denomina el Ayuntamiento a las soluciones de la administración, con la “percepción subjetiva” de los vecinos sobre sus necesidades, como es referida la participación ciudadana³¹⁷, la metodología de los planes descansa sobre dos principios básicos:

- i) La incorporación del movimiento vecinal en todas las fases de la política pública
- ii) Las decisiones serán tomadas bajo un proceso de negociación y consenso

De esta manera, a la lógica burocrática del gobierno local, a la que se presupone rigor técnico y objetivo, se adiciona la información suministrada por las asociaciones,

³¹⁷ Ver: Incluir web del Ayt.

ciertamente subjetiva en palabras del Ayuntamiento. Esta diferenciación entre lo objetivo (gobierno municipal) y subjetivo (asociaciones) será fundamental, como se irá desarrollando, para definir las propuestas que posteriormente serán integradas en los PEI de cada distrito, donde el rigor técnico es aludido frecuentemente por el gobierno municipal como uno de los criterios centrales. En consecuencia, puede que criterios como la deliberación y el consenso hayan pasado a un segundo plano, este tema se retomará con mayor profundidad cuando se examinen los PEI en Puente de Vallecas, Usera y Villaverde.

En la exposición de los PEI el Ayuntamiento resalta que éste fue producto de un compromiso electoral con la FRAVM en donde el entonces candidato Alberto Ruiz Gallardón, acordó trabajar de forma coordinada y consensuada con las asociaciones de vecinos a través de la FRAVM. Si bien posteriormente se fue abriendo el proceso a otras asociaciones y a ciudadanos a título individual, el protocolo señala que los actores sociales principales que acompañarán el proceso tanto en el diagnóstico, como en la definición, evaluación y seguimiento serán las asociaciones de vecinos y la FRAVM.

6.2.2. Actores de los PEI

Así, en este mecanismo pueden identificarse tres actores clave: el Ayuntamiento, representado principalmente por la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC) y en segundo lugar por las Juntas Municipales de Distrito (JMD), quienes tienen una labor de supervisión y seguimiento en el distrito; la FRAVM, quien tiene un papel de interlocución entre las asociaciones y el Ayuntamiento, y las asociaciones de vecinos inscritas en la FRAVM con ámbito de actuación en los distritos objetos del plan, sin perjuicio que en una de las etapas del plan también participen otras de carácter no vecinal.

Respecto a los actores del Ayuntamiento, los PEI a diferencia de otros mecanismos formales de participación que se han puesto en marcha desde la década del ochenta, han dependido desde su inicio de un nivel alto dentro de la organización municipal cuya actuación ha contado con el apoyo directo del alcalde, en tanto para Gallardón el tema de la participación ciudadana fue una parte integrante de su agenda política, a diferencia de lo observado en el período precedente que gobernaba su mismo partido. Los PEI contaron especialmente con el apoyo directo del alcalde, dos factores podrían explicar lo anterior. En primer lugar, la experiencia del Plan 18.000 puso de relieve que este tipo de metodología podría ser útil dentro de la política de reequilibrio territorial en tanto que, por una parte, brinda información de primera mano sobre las necesidades reales de los ciudadanos a la administración, a través de las asociaciones, y por otra, otorga legitimidad al gobierno. En segundo lugar, puede deberse a una decisión estratégica de penetrar en aquellos distritos

con mayor tendencia hacia partidos de izquierda a fin de obtener rédito electoral y disminuir el conflicto con asociaciones tradicionalmente combativas, muchas de ellas cercanas al PSOE e IU, así se tiene una relación directa con las bases sociales sin tener que pasar por los canales de los partidos de oposición.

A juicio de los entrevistados por parte de la administración municipal, los PEI lograron superar las inercias y limitaciones burocráticas que en muchas ocasiones surgen al implementarse procesos de participación similares³¹⁸, debido a que los PEI era un proyecto respaldado por el alcalde e impulsado por este, dando el apoyo necesario a la DGPC para ponerlos en marcha³¹⁹. En ese sentido, se trató de una política centralizada impulsada directamente por el alcalde. Dada la correlación de fuerzas al interior del PP y que ciertos sectores no eran muy partidarios de las apuestas participativas del alcalde³²⁰, es comprensible la centralización de esta política. Por otra parte, es probable que dado que muchos concejales de distrito no pertenecían al sector político del alcalde el papel asignado a las JMD³²¹ en el proceso de negociación de los planes haya sido menor. El rol de la JMD en los PEI es de apoyo a nivel técnico del proceso dado que tienen información de primera mano de los distritos (en términos de equipamientos, terrenos disponibles, necesidades acuciantes). Para los entrevistados de las asociaciones, el relativo éxito de los PEI se han debido en parte a que las JMD han tenido un rol medianamente marginal en el proceso lo que ha evitado reproducir en este espacio conflictos de vieja data con los concejales de distrito³²².

³¹⁸ Uno de los temas más debatidos en la literatura sobre participación ciudadana local es precisamente la labor de los aparatos burocráticos en la implementación de estos instrumentos. Como lo señalara Abers respecto a los problemas de implementación de las políticas de participación ciudadana, la burocracia necesita alcanzar objetivos midiendo el grado de éxito en términos de eficiencia de tiempo y dinero, que no necesariamente coincide con los tiempos requeridos en los procesos participativos. De igual forma las reglas uniformes y estandarizadas propias de la burocracia puede que difícilmente se ajusten a la flexibilidad que requieren los ejercicios participativos (1997:20). En la misma línea Subirats (2001:37) afirmaba que la participación puede venir acompañada de la lentitud en la toma de decisiones o el aumento en los costes de las mismas. Los motivos expuestos pueden llevar a que dentro de los aparatos burocráticos se halle resistencia a poner en marcha procesos participativos.

³¹⁹ El Plan 18.000 cuando Gallardón estaba como presidente de la CAM, contó con un alto respaldo de su parte lo que facilitó las negociaciones y la implementación de las actuaciones acordadas. Así, los PEI siguieron esta misma lógica y se han negociado en lo fundamental con la DGPC.

³²⁰ Como se mostró en el capítulo III dentro del programa del PP la participación ciudadana es reducida a la participación electoral y no a la influencia de los ciudadanos en el proceso de políticas.

³²¹ Según Arenilla las JMD mostraron inicialmente reticencias en ceder protagonismo a la DGPC en el proceso de los PEI, que posteriormente se transformó en apoyo al reconocer que a través de este mecanismo podrían incrementar o mantener su presupuesto en un contexto de recortes (2011:47).

³²² Walliser (2003:275-276) destacaba cómo las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno municipal ha dependido en muchos distritos del talante del concejal de turno en donde en los distritos más reivindicativos se ha desarrollado un conflicto entre los concejales y el movimiento ciudadano que en algunos casos ha cobrado un cariz endémico.

Por parte de los actores sociales los representantes escogidos fueron las asociaciones de vecinos, pero en especial la FRAVM quien ha actuado como principal interlocutor social en todo el proceso. Desde su constitución a finales de la década del setenta la FRAVM se ha erigido como uno de los principales actores sociales de la ciudad al agrupar a las asociaciones con mayor tradición en movilización y lucha por las problemáticas urbanas como son las asociaciones de vecinos. Como ya lo señalara Castells (1977: 196-198), desde su creación esta entidad estuvo fuertemente vinculada a los partidos de izquierda, en particular al PCE posteriormente IU, lo que llevó a que durante el gobierno de Álvarez del Manzano, poco proclive a la participación en la línea dura del PP, las relaciones entre FRAVM y gobierno municipal fueran exangües. En la década del noventa por tanto, la relación de la FRAVM con los gobiernos se orientó hacia la CAM en la que gobernaba el partido socialista, con Joaquín Leguina, encontrando mayor *responsiveness* en dicho nivel. En este marco de languidecimiento de la FRAVM en la ciudad, surge el Movimiento por la Dignidad del Sur que dio como resultado el Plan 18.000. Si bien, como se indicó en el capítulo anterior fue un movimiento que surgió desde las asociaciones de vecinos particularmente de Villaverde para poner de manifiesto una problemática social y económica latente en el distrito, la FRAVM pronto encabezó este movimiento y así se erigió como el interlocutor social con la CAM, en cabeza de Gallardón. Es así como el Plan 18.000 fue una ventana de oportunidad para la FRAVM a fin de reposicionarse como un actor social de primer orden en la gobernanza de la ciudad. La buena sintonía que se logró con Gallardón se capitalizó en la propuesta de extender el modelo de planificación participada a otros distritos de Madrid con problemáticas urbanas. El factor decisivo en elegir a la FRAVM como interlocutor privilegiado en los PEI es que aglutina a buena parte de las asociaciones de vecinos de la ciudad, contribuye a agregar las demandas que éstas presentan y se encarga de moderar y conciliar las disputas que se pudieran presentar al interior del movimiento vecinal, lo cual facilita la negociación de cara al Ayuntamiento (Vásquez, 2011). Asimismo, al Ayuntamiento también le interesa un actor que coordine, modere y contenga la acción de las asociaciones. En este sentido, Arenilla señalaba que el poder de negociación de la FRAVM y su validez como interlocutor se encuentran en función de su capacidad para aglutinar el gran número de intereses de las asociaciones y representarlas (2011:48).

Aunque la FRAVM desde su inicio ha estado vinculada a partidos de izquierda es de reconocer que su acercamiento hacia el gobierno de Gallardón y su apuesta por ser un actor activo en la política de participación ciudadana, a través de su implicación en la elaboración del ROPC y de los PEI, puede ser observado como una muestra en su evolución al, probablemente, desmarcarse de los lineamientos de los partidos de izquierda y pensar estrategias para posicionar a esta organización en la gobernanza local, como efectivamente se logró con Gallardón. La institucionalización de la organización ha

supuesto su profesionalización, que ha sido fundamental en el acompañamiento de las asociaciones en el proceso de negociación y seguimiento de los PEI, sin embargo como lo señalara la misma FRAVM en su Plan Estratégico 2009-2012, los recursos con que cuentan son escasos y ello les lleva a depender de las subvenciones de las administraciones, en particular del Ayuntamiento, lo cual puede suponer a larga una pérdida de autonomía y que el acceso a las subvenciones dependa de una actitud más dócil hacia la administración (2010:19).

Precisamente este punto fue tocado por varios entrevistados de las asociaciones. En general se identificaron dos posiciones, una, a favor de la FRAVM señalando que ésta hacía lo que podía en el marco de un gobierno municipal a cargo del PP y que las subvenciones no habían supuesto en pérdida de autonomía aunque sí un papel difícil de mediador; y, dos, las posturas más críticas que afirmaban que la FRAVM podría tener una actitud más combativa hacia la administración y en este contexto es poco lo que las asociaciones pueden hacer dado que el gobierno municipal escucha a la FRAVM y no a las asociaciones en particular. En cualquier caso, en su mayoría las asociaciones entrevistadas vieron la estrategia de la FRAVM hacia el Ayuntamiento como una manera de sobrevivir, no sólo como organización en sí, sino como una entidad que aglutina y representa a las asociaciones de vecinos, en un momento de baja movilización ciudadana y donde un partido como el PP que discursivamente le apuesta poco a la influencia de los ciudadanos en el proceso de políticas se encuentra en el gobierno con mayoría absoluta. Se destacó en buena parte de las entrevistas, que reconocían que el poder “combativo” de la FRAVM dependía de su capacidad de movilización ciudadana y ésta la aportan las asociaciones en los barrios y no la FRAVM directamente, por lo cual se trata de una debilidad de las entidades vecinales no de la FRAVM. Una autocrítica que fue constante.

El último actor son las asociaciones de vecinos. Al preguntar a los funcionarios del Ayuntamiento sobre por qué se habían elegido a las entidades vecinales como actores sociales del proceso y no se había abierto a otras asociaciones la respuesta fue que a inicios del presente siglo el tejido asociativo en la ciudad era exiguo sin embargo las asociaciones de vecinos por su trayectoria, su origen y su propia historia de lucha por la calidad de vida urbana si que eran un movimiento muy fuerte dentro de la ciudad. Esto no es de extrañar ya que como lo señalara Walliser (2003:274), lo que representa la idea de la participación ciudadana en Madrid son las asociaciones de vecinos. Como se mostró en el capítulo IV, desde la década del noventa el tejido asociativo de la ciudad se ha ido diversificando sin embargo este sigue siendo comparativamente bajo respecto a otros países europeos y las relaciones con la administración son ocasionales, por tanto son las asociaciones de vecinos las que han continuado concentrando buena parte de los vínculos tanto institucionales como informales del gobierno municipal con el movimiento

ciudadano. Si bien en el caso del PEI de Puente de Vallecas se abrió el proceso a otras asociaciones y ciudadanos a título individual, éstos tuvieron un rol marginal y en cualquier caso fueron las asociaciones de vecinos quienes continuaron teniendo un papel central en todo el desarrollo de los PEI. Siguiendo a Arenilla en relación a los PEI “el modelo adoptado hasta 2007³²³ favoreció ampliamente la participación de las asociaciones de vecinos, aunque relegó a otras organizaciones de carácter económico, deportivo, educativo, cultural o recreativo en cada uno de los distritos” (Arenilla, 2011: 45).

6.2.3. Metodología adoptada

La metodología está compuesta por una serie de etapas previamente acordadas por el Ayuntamiento y la FRAVM, donde de forma preliminar se identifican los distritos en los que se va a llevar a cabo el plan, de acuerdo a su situación socioeconómica y segregación territorial. Cada plan contiene un período de ejecución, entre cuatro y cinco años que corresponde con la legislatura, así como un conjunto de actuaciones previamente concertadas por las asociaciones y la FRAVM y de éstas con el Ayuntamiento. A diferencia del Plan 18.000, no hay un presupuesto determinado con antelación, lo que se pacta son las actuaciones sin un presupuesto definido.

Etapas de los PEI:

- i) Primera etapa de organización y convocatoria. Definición del cronograma de trabajo, criterios que se van a utilizar, la metodología. Intervienen la DGPC, la JMD y la propia FRAVM
- ii) Segunda etapa de diagnóstico participado. Cada uno de los actores empiezan a desarrollar estudios sobre cuáles son las necesidades del distrito. Reuniones en cada una de las Juntas Municipales con los técnicos para la elaboración de los diferentes estudios de diagnóstico. La FRAVM y las asociaciones de cada distrito elaboran un documento de definición de las necesidades. Reuniones con la FRAVM para el debate y análisis del documento. Elaboración de los estudios de diagnóstico por parte del Ayuntamiento
- iii) Tercera etapa presentación y priorización de propuestas. Se crea la comisión ciudadana de concertación (Participan representantes del Ayuntamiento, de la Junta de Distrito, de la FRAVM y las asociaciones), máxima instancia en la formulación de los planes. Se presenta el diagnóstico participado que se realizó y a través de un proceso de

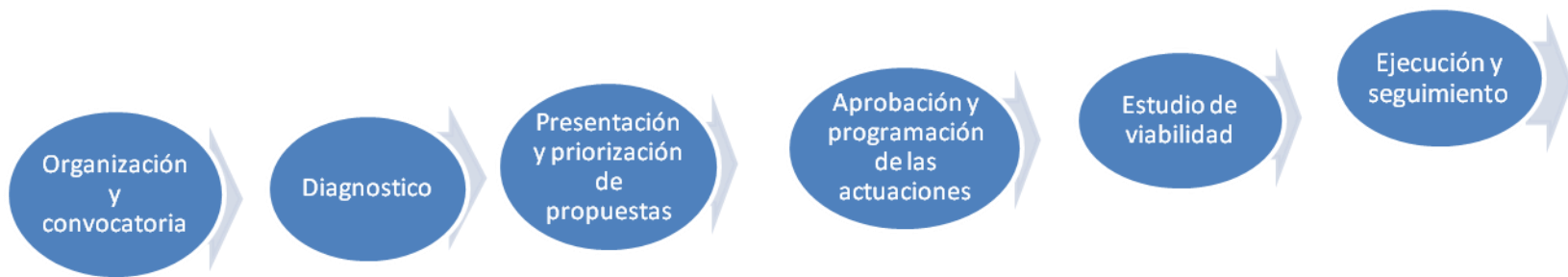
³²³ Dado que hasta tal año los únicos actores sociales que intervenían en el plan eran las asociaciones de vecinos inscritas en la FRAVM. A partir del año 2008 se ha previsto la incorporación de asociaciones de otro tipo, aunque como puede observarse en el listado de organizaciones participantes, éstas continúan siendo eminentemente de vecinos. Ver: <http://www.madridparticipa.org/>

deliberación y consenso se empiezan a priorizar las propuestas. Queda un primer borrador de lo que sería el Plan.

- iv) Estudio de viabilidad para poder identificar que sean actuaciones de competencia municipal, que haya disponibilidad de suelo
- v) Cuarta etapa aprobación y programación de las actuaciones. El acuerdo es suscrito por la FRAVM y el alcalde
- vi) Ejecución, seguimiento y evaluación. Se crea comisión ciudadana de seguimiento, durante los cuatro años de los planes, se va a vigilar el cumplimiento de lo acordado.

Siguiendo la tipología de mecanismos de participación en los municipios españoles propuesto por Gomà y Font (2001:70), los PEI vienen a ser un instrumento de carácter híbrido con una participación de base asociativa, de naturaleza territorial en el cual la participación tiene lugar tanto en la formulación de políticas como en la adopción de decisiones. En este caso no se trata de una herramienta estrictamente consultiva, como suele suceder con buena parte de los mecanismos de participación, es vinculante en la medida que las actuaciones establecidas en los acuerdos son ejecutadas. No obstante, este último punto ha tenido algunas limitaciones en la práctica como se verá más adelante.

Figura 6.1. Etapas de los Planes Especiales de Inversión



Fuente: Ayuntamiento de Madrid

El número de asociaciones en cada distrito que participan en el desarrollo del Plan es desigual, en la tabla 1 puede observarse esta diferencia que sin duda se reflejará en la dinámica de negociación y en la misma evolución de éste.

Tabla 6.6. No. de Asociaciones de vecinos participantes

| Distritos | No. Asociaciones |
|--------------------|-------------------------|
| La Latina | 9 |
| Carabanchel | 14 |
| Tetuán | 4 |
| San Blas | 7 |
| Vicálvaro | 2 |
| Villaverde | 12 |
| Puente de Vallecas | 13 |
| Villa de Vallecas | 3 |
| Usera | 12 |
| Total | 76 |

Fuente: Arenilla, 2011.

En definitiva, los PEI son el resultado de un acuerdo de colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y la FRAVM³²⁴, y puede afirmarse, fruto de la experiencia exitosa del desarrollo del Plan 18.000 y el Plan de Vallecas, en donde por primera vez se llevó a cabo una regeneración integral de zonas de la ciudad con acuciantes necesidades y evidentes desequilibrios urbanos respecto al resto de la capital. A juicio de uno de los entrevistados, Gallardón trasladó al Ayuntamiento su relación con la FRAVM, viendo la rentabilidad política que podía sacar de las asociaciones y en particular con la FRAVM, quien a su vez obtiene ciertas prerrogativas como recursos para el mantenimiento de su estructura, dinamizadores de barrio, que si bien resultan en beneficio de las asociaciones también resta autonomía. De esta forma, se pasa de una fórmula *bottom-up* como el Plan 18.000 en donde fueron las asociaciones quienes promovieron la apertura del instrumento así como definieron su metodología y los alcances a partir de un presupuesto determinado, a un mecanismo *top-down* que intenta replicar la experiencia del Plan 18.000 pero que a juicio de los entrevistados carece de tres elementos para hacerlo exitoso: recursos económicos suficientes, orientado a infraestructuras (dimensión física) y escaso compromiso para ejecutar las actuaciones producto de los acuerdos. Esta

³²⁴ Según información de la web del Ayuntamiento de Madrid: “Fruto de un acuerdo de colaboración con la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), los PEIs son programas de intervención territorial en el que participan activamente los ciudadanos -tanto en su diseño como en su gestión- en los distritos que necesitan actuaciones preferentes. Su objetivo es avanzar en el reequilibrio social y territorial de la Ciudad de Madrid”. <http://www.madridparticipa.org/>(Fecha de consulta 20 de julio de 2011).

institucionalización del mecanismo le dará una nueva orientación y consecuencias en las asociaciones que forman parte de él, como se verá en el próximo apartado.

Ante la pregunta a las asociaciones y la FRAVM de por qué no se continuó con el modelo similar de Plan 18.000 dado que había sido percibido como exitoso tanto por la administración como por las asociaciones. La respuesta fue que se trataba de un esquema que resultaba costoso tanto para las asociaciones como para el gobierno municipal. Para las asociaciones dado que supone un trabajo constante, con un alto grado de implicación, reuniones, capacidad técnica, por ello algunas de ellas reconocieron que es preciso un fortalecimiento de sus asociaciones para tener la capacidad de afrontar este tipo de procesos. Por parte de la administración, requiere de un profundo compromiso de las autoridades políticas en llevarlo a cabo que se traduce en la disposición de recursos, tanto humanos como financieros, y trasladar el énfasis de la eficiencia a la eficacia y la legitimidad, que puede brindar estos instrumentos.

Así, los resultados en los distritos en donde se han implantado han sido desiguales e incluso la nueva edición en los distritos de Usera, Villaverde y Puente de Vallecas está lejos de equipararse a la inicial.

6.2.4. Planes Especiales de Inversión en Puente de Vallecas, Usera y Villaverde

El Plan 18.000 en Villaverde y Usera, 1998-2003, y Plan Especial de Inversión en Puente y Villa de Vallecas, 2000-2005, constituyeron un punto de inflexión en la intervención de las organizaciones sociales en la planificación de urbana en Madrid y en el trabajo conjunto entre asociaciones y gobierno local. Una vez finalizados estos planes, como se mencionó en el apartado anterior, el nuevo alcalde de Madrid acordó con la FRAVM, institucionalizar esta fórmula y ampliarla a otros distritos que también presentaban un desequilibrio socioeconómico y urbanístico respecto al resto de la ciudad. Así los PEI supusieron “la creación de mecanismos de cooperación y concertación para el diseño de los planes y la consolidación de un espacio estable de diálogo, fuertemente institucionalizado, especializado, homogéneo, con un elevado grado de integración y poco permeable a otros actores sociales” (Arenilla, 2011: 44)

A pesar de que se partía de una metodología similar los resultados no fueron tan elocuentes, cuestión similar a las posteriores experiencias de PEI tanto en Puente de Vallecas como en Usera y Villaverde. En el año 2006 se inicia el PEI en Villaverde, plan 2006-2011, en el 2008 en Puente de Vallecas, 2008-2013, y en el caso de Usera se efectuaron dos, 2006- 2008 y 2009- 2014, como continuación de los planes efectuados anteriormente y considerando sus persistentes problemáticas sociales tales como el desempleo, alta tasa de inmigración, fracaso escolar, entre otros.

A partir del 2007 se introdujeron modificaciones a la metodología de los planes, creando tres mesas de concertación: i) la comisión ciudadana de concertación, ii) el foro de asociaciones que está compuesta por todas las asociaciones del distrito y, iii) los Consejos Territoriales que busca articular las propuestas surgidas en estos órganos con las sugeridas en los PEI. Este cambio no modificará sustancialmente la preeminencia de las asociaciones de vecinos en el proceso. Por otra parte, la lógica de vincular las propuestas del PEI y los Consejos Territoriales, estos últimos espacios centrales de participación en los distritos, no funcionó en la medida que precisamente las asociaciones tanto de Villaverde como de Puente de Vallecas decidieron en su momento abandonar los CTD y así forzar su disolución, considerando que órganos inoperantes.

En el caso de Puente de Vallecas durante el proceso se efectuaron dos procesos de consulta a la ciudadanía, una en el marco de la Agenda 21 y otra, directamente a ciudadanos, denominada “Madrid Participa”. Los resultados de estas consultas fueron incorporados a los estudios diagnósticos previos a la definición de las actuaciones en el distrito.

Tabla 6.7. No de asociaciones que componen los PEI

| Distrito | No. de Asociaciones de vecinos | No. de asociaciones de otro tipo | Total |
|---------------------------|--------------------------------|----------------------------------|-----------|
| Puente de Vallecas | 13 | 15 ³²⁵ | 28 |
| Villaverde | 11 | 1 | 12 |
| Usera | 11 | | 11 |

Fuente: Ayuntamiento de Madrid- <http://www.madridparticipa.org/>

Así, al igual que los demás PEI, los planes en estos distritos se negocian ante el Ayuntamiento en coordinación con la FRAVM, pero se planifican y desarrollan entre las asociaciones vecinales de los barrios, y excepcionalmente otro tipo de asociaciones. El seguimiento de las actuaciones se hace de forma conjunta entre la FRAVM y las asociaciones. En ese sentido, primero se hace un diagnóstico, se elabora un listado con las intervenciones que proponen las asociaciones a las que se añade las que propone el Ayuntamiento, dado que en ocasiones el Ayuntamiento tiene interés en efectuar algún tipo de actuación que las asociaciones no han previsto.

El número de actuaciones acordadas en los PEI de los tres distritos ha sido menor que los planes anteriores, esto debido a restricciones presupuestales, que como se señaló anteriormente ha sido una de las limitantes para que este programa efectivamente

³²⁵ Estas asociaciones forman parte del Foro de Asociaciones y sólo participan en una de las etapas del PEI. El papel protagónico lo sigue teniendo las asociaciones de vecinos.

cumpla con las expectativas de las asociaciones que forman parte de ellos. Las expectativas de las asociaciones en estos distritos eran altas dado ya contaban con la experiencia de los Planes anteriores, aún cuando preveían que el formato sería distinto lo veían como una oportunidad de continuar con las mejoras en los barrios.

Tabla 6.8. No. de actuaciones en los PEI

| Distrito | Puente de Vallecas | Usera | Villaverde |
|-----------------------------------|--------------------|-----------|------------|
| Sector | | | |
| Educación y cultura | 5 | 5 | 7 |
| Deportes | 2 | 2 | 3 |
| Personas mayores | 5 | 2 | 2 |
| Infraestructuras | 3 | 5 | |
| Desarrollo económico | 1 | 4 | 5 |
| Medio ambiente | 3 | 1 | 9 |
| Vivienda | 3 | | 3 |
| Urbanismo | | | 6 |
| Movilidad | | 1 | 3 |
| Salud y servicios sociales | 4 | 1 | 3 |
| Total | 26 | 21 | 41 |

Fuente: Ayuntamiento de Madrid- <http://www.madridparticipa.org/> En el caso de

Aunque no fue posible acceder a la información, que no la tenían disponible ni el Ayuntamiento ni la FRAVM, el número de actuaciones en estos tres distritos estuvo muy por debajo de las peticiones de las asociaciones y en las inversiones aprobadas un gran número correspondía a iniciativas de interés del Ayuntamiento y no de los vecinos. A juicio de la FRAVM la proporción aproximada de las actuaciones aprobadas por el Ayuntamiento de las asociaciones estuvo del orden 10 por 1, es decir, cerca del 10% de las propuestas de los vecinos fueron incorporadas a los planes. Puesto que este número es difícil de contrastar al no contar con la información de las propuestas iniciales de las asociaciones, es preciso observar con detenimiento el proceso de priorización ya que de él dependerá que los actores del proceso, tanto políticos como sociales, tengan una capacidad similar de posicionar sus temas en la agenda y que en efecto se trate de una negociación deliberada y concertada.

Cuando se preguntó a la DGPC cuál era el criterio para priorizar las demandas, tanto las presentadas por las entidades vecinales como por el Ayuntamiento, se señaló que el Ayuntamiento parte de estudios y análisis de información disponible respecto a distintos indicadores de los distritos para conocer su situación socioeconómica y las necesidades de actuaciones de cara a propender hacia el objetivo del equilibrio territorial, para ello entre

otros han contado con la colaboración de un equipo de la Universidad Rey Juan Carlos³²⁶. Para la DGPC estos estudios ponen de manifiesto las necesidades “objetivas” mientras que las propuestas de las asociaciones y la JMD presentarían necesidades “subjetivas”. Esta elaboración del discurso revela la jerarquización de los diagnósticos y las propuestas, donde lo objetivo puede llegar a supeditar lo subjetivo, como efectivamente se ha visto. De tal suerte, que los criterios tomados en cuenta por el Ayuntamiento para definir las propuestas que irán en el plan se pueden agrupar en las siguientes:

- Marco competencial
- Articulación de las demandas con otras actuaciones del Ayuntamiento
- Disponibilidad de suelo municipal
- Viabilidad técnica

Los estudios de viabilidad serán especialmente importantes para definir las actuaciones. De lo anterior se podría inferir que el gobierno municipal tiene más peso en el proceso de definición y priorización dando un menor margen tanto a las asociaciones como a la JMD, cuestión que se ha confirmado a las entrevistas a estos actores. En efecto, una de las mayores críticas de las asociaciones, casi por unanimidad, es el estrecho margen que tienen para posicionar sus demandas en la agenda de los PEI, cuestionan que el Ayuntamiento incluya temas en estos planes que ya tenían previsto realizarse con el presupuesto ordinario (como el realojo del Poblado de Santa Catalina en Puente de Vallecas frecuentemente aludido por las asociaciones) y que sea incluido como una actuación extraordinaria con cargo a los planes. En el caso de Villaverde un punto controvertido fue la construcción en torno a la nave Torroja de un centro de expresión y formación de las tecnologías de la información y las comunicaciones que era un proyecto eminentemente del Ayuntamiento. Respecto a este punto un funcionario de una JMD señalaba en torno al desarrollo de los PEI “Eran actuaciones que ya le interesaban al Ayuntamiento pues tenían previsto hacerlo pero si las asociaciones le dicen cómo hacerlo ya que está destinado a este público, mucho mejor, por eso el Ayuntamiento estuvo abierto a escuchar”. Por otra parte, algunos entrevistados de las asociaciones criticaban que estos planes estuvieran orientados mayoritariamente hacia la construcción de infraestructuras, aunque reconociendo que siempre son “bien recibidas” sin embargo sus demandas iban orientadas más a actuaciones con un componente directamente social considerando las problemáticas de estos distritos respecto al paro, el fracaso escolar, el gran porcentaje de población extranjera.

³²⁶ Arenilla y García (2011) evalúan el impacto de los PEI en los distritos en términos de efectivamente favorecer el reequilibrio social y territorial de Madrid. Tienen en cuenta datos como población extranjera; mercado de trabajo; ingreso y vivienda; servicios sociales; educación e integración; asociaciones, entre otros.

Un ejemplo de la renuencia de las asociaciones en relación a la postura del Ayuntamiento de incluir temas en el PEI que no necesariamente eran de interés para estas entidades fue el fracaso en la firma del PEI en Usera 2006- 2008. Según información extraída de las entrevistas a las asociaciones, la propuesta del Ayuntamiento y de la JMD no había sido concertada con las entidades vecinales por eso se abstuvieron de firmar “Tenían previsto hacer el centro de servicios sociales (eso ya estaba acordado y estaba en obras y querían que eso fuera uno de los proyectos del Plan), dijimos, perdona pero de eso ya partimos. El centro de salud también pero ya estaba hecho. Las asociaciones de vecinos hicimos una protesta fuerte en ese momento. No figuramos no porque no fuéramos activos, sino por esas razones. Planteamos que el PEI debía ocupar no solo infraestructura sino problemática social (jóvenes y empleo). Lo que el Ayuntamiento quería era que legitimáramos un plan que ellos ya tenían”. Ante la negativa de las asociaciones de continuar con el proceso, la FRAVM apoyó la postura de las entidades vecinales y no firmó el protocolo de actuación lo que llevó al Ayuntamiento a seguir de forma unilateral debido, en palabras de la DGPC, a que ya estaba hecho el análisis de detección de necesidades y la priorización, por este motivo el gobierno municipal lo asumió con un plan propio. Este hecho muestra las restricciones que tienen las negociaciones que no necesariamente se acercan al consenso, que es uno de los principios de los PEI según el Ayuntamiento, y la asimetría de los actores en orden a definir las propuestas.

En el caso de Usera las inversiones eran del interés del Ayuntamiento, que a través del proceso de los PEI podían buscar algo legitimación pero si ésta no se lograba iban a continuar con su propio proyecto, lo que destaca por una parte, la preeminencia del gobierno municipal dentro del proceso y segundo, que probablemente tengan en cuenta las demandas de las asociaciones en la medida en que se alineen con sus intereses. Esto último coincide con la crítica frecuente de las entidades sociales que participaron en este proceso. En cualquier caso, merece la pena subrayar la actitud de las asociaciones quienes al negarse a participar manifiestan su inconformidad. En el distrito de Usera también fue subrayada por los entrevistados la tensión entre distintos sectores del PP, dado que la JMD no era de la línea de Gallardón, que se manifestó en críticas directas hacia la DGPC y falta de entendimiento entre estas dos instancias en el desarrollo de los PEI³²⁷.

Cuando las asociaciones de Puente de Vallecas hicieron el diagnóstico propusieron 147 intervenciones, de las cuales sólo se incorporaron 26, hasta el mes de junio de 2011. La priorización de las intervenciones, considerando que no todas se realizan, es el resultado, según los entrevistados tanto del Ayuntamiento como de las asociaciones, de

³²⁷ Cabe destacar que de los tres distritos el único concejal con el que no pude establecer contacto ni efectuar la entrevista fue con el de Usera, ante varias solicitudes nunca recibí respuesta.

una negociación durísima, porque hay actuaciones en donde la prioridad no es compartida entre Ayuntamiento y asociaciones, lo que hace preciso llegar a un consenso. Así, a pesar de que según respuestas del representante de la Dirección General de Participación Ciudadana, la principal diferencia a su juicio positiva entre el Plan 18.000 y los PEI, es que en estos últimos no se marca un límite presupuestal antes de iniciar el proceso y el desarrollo deliberativo se concentra en los problemas y demandas más acuciantes en cada distrito sin considerar la dimensión presupuestaria, los representantes de las asociaciones señalan que es el Ayuntamiento quien marca el techo de inversión. Asimismo, afirman que debido a la situación económica del Ayuntamiento se ha declarado una moratoria de las actuaciones, aquellas que tengan menos del 50% realizado se paralizarán, y las demás se finalizarán pero no hay posibilidad de ponerlos en funcionamiento. En Puente de Vallecas, actualmente hay dos centros finalizados pero no funcionan. En Villaverde ha pasado una situación similar, ahora mismo se encuentra paralizada la construcción de equipamientos por otra parte, algunas de las edificaciones finalizadas no se ponen a funcionar.

En la etapa de seguimiento y evaluación del proceso también las asociaciones se han mostrado mayoritariamente críticas debido a tres cuestiones. En primer lugar, tienen poca incidencia en la implementación de las actuaciones, las reuniones son principalmente informativas, a su juicio. En segundo lugar, y en línea con lo anterior, el lenguaje de las reuniones suele ser técnico y no comprensible para todos los asistentes, generando una brecha que dificulta aún más la influencia de las entidades vecinales en el proceso de seguimiento. Y en tercero, señalaban que la retroalimentación era casi nula dado que las actas no recogían las opiniones de los vecinos, eran actas que en lo formal eran similares, por eso algunas asociaciones han optado por no asistir a las reuniones “hasta que te aburren en reuniones que no sirven para nada, sólo para firmar un acta que digan que tú has estado (...) unas actas tecnocráticas en la forma, con mucho formalismo pero con poco fondo”. De la misma forma, muchas se quejaban porque la información respecto a los informes de los avances del plan no se entregaban con la antelación necesaria sino en la misma reunión con lo cual su capacidad de opinar y evaluar el proceso.

A juicio de los representantes de las asociaciones, la inversión de los PEI resulta escasa, y mucho más restringida en el contexto de la crisis económica. El espíritu de los PEI es convertirse una herramienta para contrarrestar el evidente desequilibrio social y urbano de la ciudad de Madrid, donde algunos distritos presentan acuciantes problemáticas sociales y económicas. Por ello, según su opinión, para efectuar intervenciones que efectivamente contribuyan a reequilibrar estas zonas de la ciudad se requieren inversiones importantes y a la vez que particulares, cuestión que no cumple los PEI. Según sus palabras, el Ayuntamiento e incluso la FRAMV, consideran que efectivamente se está invirtiendo pero estas actuaciones resultan insuficientes, en ese

sentido, lo que demostró el proceso de remodelación de barrios de los ochenta es que se habían logrado viviendas en mejores condiciones y equipamientos, pero se había dejado de lado la parte social, y problemáticas como el desempleo, el fracaso escolar persistían. A juicio de uno de los entrevistados “querer reequilibrar sin dotación económica es difícil, con una escuela infantil no se reequilibra, se presta un servicio”. De igual forma, algunos señalaron que en muchos lugares no hacen falta más equipamientos, las carencias de sus barrios son sociales y otro afirma: “la marginación no se soluciona sólo con que des una vivienda”, haciendo referencia a los realojamientos. En efecto, el distrito se reequilibra en equipamientos pero la problemática social continúa y se ha exacerbado por cuenta de la crisis económica, son precisamente estos distritos que antes de la crisis tenían problemas latentes de paro, fracaso escolar, alta población migrante y la crisis quienes ha empeorado su situación³²⁸.

Según los entrevistados de las asociaciones, los PEI se presentan como la gran apuesta de participación del Ayuntamiento sin embargo sus alcances son limitados y los presupuestos asignados a éstos también. Así como pudo observarse en el caso de Puente de Vallecas, Usera y Villaverde, la crisis ha ralentizado su puesta en marcha y algunas actuaciones que se finalizan no se ponen en funcionamiento.

Ante este panorama se pregunta a las asociaciones por qué continúan participando, la respuesta casi unánime es por pragmatismo. Reconocen si bien los planes han recogido una proporción muy menor de sus demandas se han logrado algunas actuaciones concretas en los distritos y es un espacio que les sirve para informarse de las actuaciones previstas por el Ayuntamiento, un entrevistado lo resumía así, “Desde el primer momento somos conscientes que vamos a participar poco en la definición de los objetivos, sin embargo llegamos a un acuerdo y es, es mejor estar y así por lo menos nos vamos a enterar de lo que van a hacer y algo podremos opinar e influir que no estar”. Son conscientes de su poca capacidad de presión y de incidencia en el seguimiento. Respecto a este último punto algunas de las entidades admitían dos limitaciones en su papel en los PEI. En primer lugar su baja capacidad de difundir y comunicar al conjunto de los vecinos que estos procesos están teniendo lugar, cuál es el papel de las entidades vecinales y cuál es el grado de cumplimiento del Ayuntamiento, en muchas ocasiones esta comunicación sólo se reduce a los asociados. En segundo lugar, dado que lo anterior no se ha logrado no han tenido la capacidad de generar un movimiento social para presionar al Ayuntamiento y que los acuerdos se cumplan, tal como lo señalaba un entrevistado “si tu no combinas

³²⁸ Arenilla y García (2011:24-25) señalaban que en el grupo de distritos que en los años 2004 y 2008 estaban por debajo de la media de la ciudad, en términos socioeconómicos para lo cual han diseñado un índice global de cohesión, y que han empeorado su posición en el 2008 se encontraban entre otros Puente de Vallecas y Usera.

negociación con presión, pierdes mucha capacidad de reivindicación y en esto, hemos fracasado”. En términos generales señalan que dada su débil capacidad de movilización permanecer en un proceso como los PEI les permite tener información y por otra, cierta influencia en el proceso aunque menor.

Esta percepción sobre los PEI es muy distinta a la del Ayuntamiento, para quien el principal logro es el haber incrementado la inversión a los distritos, de hecho cuando se pregunta sobre los resultados de estos planes, se centra la atención a la inversión y el programa de reequilibrio territorial más que al proceso de participación y concertación. A la pregunta de si se había evaluado el proceso y había habido un *feedback* con los participantes señalaban que se estaban realizando estudios sobre el aporte de los PEI al reequilibrio territorial de la ciudad³²⁹, más no sobre cuáles eran los logros en términos de democratización, legitimidad, deliberación.

Por último, respecto a la FRAVM, en palabras del entrevistado ha sido un proceso con “más luces que sombras”, en el cual los PEI se hicieron en un contexto de mayoría absoluta del PP en donde lograr que la FRAVM y el movimiento vecinal se posicionara en la gobernanza local no era una tarea fácil, a través de los planes se lograron actuaciones que no se hubieran hecho o probablemente se hubieran hecho después. Sin duda se trató de un logro para la FRAVM en la medida en que se convirtió en un interlocutor válido con el gobierno municipal, después de un período, de Álvarez del Manzano, en el que las relaciones fueron casi inexistentes.

Una de las consecuencias negativas, en la que hay un cierto consenso entre los entrevistados de las asociaciones, es que la institucionalización de las herramientas neutraliza al movimiento asociativo, debido a que no se recurre al recurso de la manifestación y protesta en tanto hay compromisos por parte del Ayuntamiento para efectuar las actuaciones, se ha negociado y se está a la espera de que se cumplan los acuerdos, aún cuando su capacidad de movilización sea baja.

Así, este tipo de mecanismos tienden a reducir la relación de las asociaciones y el gobierno a cooperación y negociación, donde el margen de disenso entre los actores es reducido, como se vio en el caso de Usera, al no firmarse el acuerdo. Aun embargo a juicio de los entrevistados miembros de las asociaciones en los dos distritos, es preciso combinar la negociación con la protesta, que en Madrid ha sido el instrumento por antonomasia de las asociaciones para poder influir en la agenda pública: “nosotros históricamente para poder conseguir algo hemos tenido que acudir a las movilizaciones, los demás planes salen al calorcito de lo que hicimos, por ejemplo, el Plan 18.000”. Según

³²⁹ Ver García (2010) y Arenilla y García (2011).

uno de los entrevistados, los PEI han sido una forma de callar al movimiento, el Ayuntamiento es quien determina las reglas de juego, de esta manera, las asociaciones se convierten en intermediarias entre la administración y la ciudadanía, cuando hay demandas apremiantes que ya han sido negociadas las asociaciones vienen a actuar como “cortafuegos” para tranquilizar a la ciudadanía, perdiendo capacidad de reivindicación³³⁰.

En ese orden, uno de los principales problemas de los PEI es la insuficiente voluntad para llevar a cabo las actuaciones contenidas en los acuerdos, sin embargo a juicio de los entrevistados de las asociaciones, éstas también cargan parte de la culpa dado que no presionan a través de movilizaciones al Ayuntamiento para que éste cumpla. Por tanto, éste lo desarrolla según su criterio.

Algunas asociaciones señalaban que la participación en estos espacios, como los PEI, puede ser útil en un contexto de baja movilización sin embargo, la situación de crisis ha obligado a sectores antes apáticos a movilizarse, un entrevistado afirmaba “La vía que estamos viendo es integrar a la gente del 15M, tratar de llegar mucho más a la ciudadanía, fortalecernos. Una de las cosas que estamos trabajando en la marcha de los barrios, vamos a pedir la elección de los concejales en las JMD (...) de alguna manera ir despertando y fortalecer la democracia española desde lo local (...) Nosotros entendemos que si planteamos luchas entonces si se abrirán mecanismos de participación ciudadana, pero eso no va a ser de arriba hacia abajo, nosotros vemos que ahora están absolutamente cerrados”.

Finalmente, como se expuso en el marco teórico, según Navarro los líderes locales institucionalizarán fórmulas de participación en la medida en que existan actores sociales que cooperen con los intereses del gobierno municipal, y por tanto, permitan tanto la democratización (de cara a los ciudadanos) como la victoria electoral. Esto mismo puede observarse en la institucionalización de los PEI. El alcalde encontró en la FRAVM una fórmula de cooperación que es funcional para llevar a cabo su política de reequilibrio territorial, incluyendo un componente participativo, y de una u otra forma, neutralizar la protesta de las asociaciones. Precisamente a juicio de la mayoría de los entrevistados representantes de las asociaciones, una de las consecuencias negativas de la participación

³³⁰ Un entrevistado de una asociación lo explicaba de la siguiente forma “¿Cómo yo me voy a manifestar contra el Ayuntamiento de Madrid si me ha prometido hacer una biblioteca? No me puedo movilizar porque tarde más o tarde menos, me va a hacer la biblioteca, a lo mejor. Si bien los vecinos te dicen que te movilices, pero por otra parte tú consideras más prudente esperar (...) te conviertes en el intermediario entre los vecinos y el Ayuntamiento (...) tú tranquilizas entre comillas a la gente que puede saltar y eso les viene muy bien a los del Ayuntamiento, ya no tienen que hacerlo ellos, ahora lo haces tú. Por eso consensuan los PEI, tu garantizas que cuando el alcalde vaya a un barrio el único que puede montarle bronca es la sociedad civil organizada, asociaciones de vecinos, pero si tú estás negociando no le vas a montar bronca”.

en los PEI es el haber dejado de lado la protesta y movilización como recurso para reivindicar estas demandas ante la administración.

Siguiendo a Arenilla (2011) la elección de los actores de la participación en los PEI por parte del gobierno local no fue azarosa así como tampoco responde a una afinidad ideológica, tiene que ver con la lógica de que la cooperación será la vía más adecuada para lograr objetivos comunes “con ello, la FRAVM esperaba consolidarse y legitimarse en el complejo y a veces inestable tejido asociativo vecinal (...) como interlocutor preferente del gobierno. Por su parte el Ayuntamiento, esperaba formular unas mejores políticas públicas con un mínimo de contestación social, legitimarse ante los ciudadanos y obtener un mejor rendimiento electoral” (Arenilla, 2011: 42).

En definitiva, los PEI son un mecanismo híbrido entre la planificación participada y los presupuestos participativos, en el que siguiendo la tipología propuesta por Sintomer y Ganuza (2011:43-49), se enmarca dentro del modelo de participación de intereses organizados en el que interviene un grupo social organizado, FRAVM y asociaciones de vecinos, orientado a debatir prioridades de la acción pública, en el cual si bien la autonomía de los actores sociales es alta su capacidad de incidencia en las decisiones es variable, en función de la coincidencia con los intereses del gobierno municipal. Las reglas del procedimiento son de baja formalización en cuanto no hay una norma que las fije, en ese caso, depende del cumplimiento de los acuerdos que se tiene con la FRAVM. La participación de los actores sociales se reduce a las asociaciones de vecinos, aunque en algunos ejercicios se involucró de manera marginal a otras entidades ciudadanas. Este mecanismo se implantó debido a la “buena sintonía” entre el entonces alcalde, Ruiz Gallardón, y la FRAVM, por tanto al no haber una regla que lo instituya depende de la voluntad política del alcalde de turno para continuarlo, toda vez que como se señaló, se trató de una política altamente centralizada y dependiente del firme apoyo del alcalde, que no pocas veces encontró resistencias en la JMD. Los PEI están articulados a la política de reequilibrio territorial, de interés en el gobierno de Gallardón, cuya orientación fue hacia la definición de nuevas infraestructuras, debido a la demanda de las asociaciones, posteriormente se incluyó el componente social aunque menor y se iniciaron los planes de barrio³³¹. Respecto a la deliberación, según las entrevistas, fue posible advertir una alta jerarquización a favor del Ayuntamiento, que establece las líneas prioritarias de los PEI a partir de estudios diagnósticos y la determinación de necesidades “objetivas” que subordinan a las necesidades “subjetivas” presentadas por las asociaciones y la JMD. Por tanto, los alcances de la deliberación son reducidos.

³³¹ Los Planes de Barrio se instituyeron como complemento de los PEI. Tienen como objeto intervenir en los barrios con problemáticas sociales y económicas más acuciantes de la ciudad y a través de una metodología participada en la que intervienen las asociaciones de vecinos, la FRAVM, las JMD y el Ayuntamiento se definen las actuaciones (www.madrid.es).

Conclusiones

Como se ha expuesto, los dos mecanismos formales de participación analizados parten de un esquema de planificación participada, si bien en el caso de Madrid integra elementos del presupuesto participativo. A pesar de este rasgo en común, su origen es distinto. En el caso de Bogotá se trata del cumplimiento de una norma del nivel nacional que ha tenido que ajustarse a la realidad de la ciudad, mimetizándose igualmente, con el contexto político y social de las localidades. En el caso de Madrid, los Planes Especiales de Inversión (PEI) nacen como una apuesta del gobierno de Alberto Ruiz Gallardón a fin de llevar a cabo una política de reequilibrio territorial, tomando elementos del precedente que había supuesto el Plan 18.000 cuando él estaba como Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Este origen sin duda ha marcado tanto los actores como los alcances de los procesos participativos. En el caso de Bogotá los planes de desarrollo de las localidades, en los cuales intervienen los Consejos de Planeación Local (CPL), están circunscritos al plan de desarrollo de la ciudad lo cual limita los programas y propuestas que se elevan desde los Encuentros Ciudadanos y que recogen los CPL. En el caso de Madrid, si bien no se parte de una directriz política preestablecida, los diagnósticos que presenta el Ayuntamiento para elaborar las propuestas son considerados por este actor como “objetivas” mientras que las de las asociaciones y la JMD son denominadas “subjetivas”, otorgando preeminencia a las primeras en el momento de la priorización.

En los dos casos se trata de una metodología de planificación participada en el que está presente un gran componente técnico, elemento que genera una brecha entre los participantes de las asociaciones y el gobierno municipal dado que los actores sociales en su mayoría desconocen el lenguaje técnico utilizado y sus conocimientos son limitados, por tanto las reuniones con los técnicos de la administración, en muchos casos son percibidas por las asociaciones más como un monólogo que como un diálogo en el que ellas puedan efectuar aportes. Sin embargo en las dos ciudades, fue constante la queja sobre la falta de información para formar parte de este proceso. En el caso de Bogotá, la crítica de los actores sociales tenía que ver con la laxa información de diagnóstico y situación de los distritos a fin de elaborar propuestas que abarquen a la totalidad del distrito y no resulten una “lista de mercado” como la denominan frecuentemente los políticos y funcionarios. Es decir, desde el gobierno municipal se critica a la ciudadanía por su baja capacidad de hacer propuestas generales que superen las necesidades barriales o de su manzana, pero por otra parte, no se brinda la información suficiente a la ciudadanía

para hacerlo. En el caso de Madrid con los PEI, las comisiones de seguimiento también cuentan con este componente técnico y la información que se suministra a las asociaciones, según éstas, no se entrega con la suficiente antelación, en ocasiones el mismo día, como para que puedan hacer aportes y un real seguimiento al proceso. Por tanto, a juicio de las entidades vecinales estas reuniones se convierten en espacios informativos más que de control social sobre el desarrollo del plan.

Al analizar los actores que intervienen en los procesos se advierte una diferencia importante que va a marcar el patrón de participación dentro de estos espacios. En el caso de Bogotá, si bien el alcalde mayor a través de la secretaría de gobierno, se encarga de apoyar logísticamente los Encuentros Ciudadanos, la labor de consolidación del plan de desarrollo local así como su seguimiento y ejecución corresponde a los gobiernos de las localidades. En este caso, el papel del alcalde mayor se puede denominar como secundario. En el caso de Madrid, por el contrario el alcalde ha jugado un papel central en el apoyo a los PEI. Los PEI han sido una estrategia centralizada encargada a la Dirección General de Participación Ciudadana (DCPC) y al ser una apuesta directa del alcalde ha contado con el soporte de las demás áreas de gobierno para su ejecución. Es decir, a fin de evitar restricciones políticas y burocráticas en su ejecución el alcalde decidió centralizar este mecanismo, cuestión similar a cómo se desarrolló el Plan 18.000. Es evidente que Gallardón vio en la participación oportunidades positivas, tanto para identificar necesidades y legitimarse así como para disminuir el conflicto en distritos tradicionalmente de izquierda, y obtener réditos electorales.

En este marco, el papel desempeñado por los niveles sublocales ha sido distinto en cada ciudad. En las localidades de Bogotá, la definición y ejecución del plan de desarrollo depende en un alto grado de las autoridades de gobierno, ediles y alcalde local, que son quienes deciden finalmente cuáles son los programas y proyectos ejecutados. Esto a pesar de que según el art. 18 del Acuerdo 13/00 no se podrá modificar lo acordado en el seno de los Encuentros Ciudadanos, lo que en la práctica es escasamente cumplido. Si bien en los informes de evaluación de estos procesos se afirma que más del 60% de lo propuesto por la ciudadanía se incluye en los planes, lo que en general se hace en las localidades, según los entrevistados, es atribuir un nombre general para que la ejecución se realice de acuerdo a los intereses de las autoridades locales, lo que permite no contravenir la norma y posicionar los proyectos de inversión de interés para los ediles. Para un entrevistado, los planes de desarrollo en la ciudad podrían ser categorizados como “géneros literarios”, considerando su flexibilidad y poca relación con lo que efectivamente se lleva a cabo. Así, de la tensión inicial entre CPL y JAL, al apoyo incrédulo de los ediles a estos espacios. En el caso de Madrid, las JMD cuentan con un papel poco central en los planes dado que las decisiones se toman a nivel del Ayuntamiento central. Lo anterior no ha sido menor,

considerando las relaciones de confrontación, en algunos distritos incluso endémicas como Puente de Vallecas y Usera, la decisión de marginar de alguna manera a la JMD del proceso puede estar relacionada con la intención de evitar que se trasladara la confrontación de las JMD y las asociaciones de vecinos al marco de los PEI.

El predominio de los actores políticos en el proceso de participación en Bogotá y su constante hermetismo en que la ciudadanía realmente tenga influencia en los planes de desarrollo de la localidad se explica por la forma en que es elegido el alcalde local, el perfil de los ediles y su estrategia para obtener votos. Como se señalaba, el alcalde local es elegido por el alcalde mayor a partir de una terna propuesta por la JAL, este mecanismo limita el sistema de frenos y contrapesos y promueve la connivencia entre el alcalde local y las JAL. En segundo lugar, los ediles se han convertido en intermediarios y en agentes para acceder a bienes y servicios del Estado por parte de la ciudadanía, particularizando la inversión, cuestión que promueve una relación de transacción en la cual se intercambian votos por inversión pública, como lo demostraron Bromberg y Contreras (2003), o favores políticos. La acción estatal se observa como algo particular y dependiente de la intervención de los ediles. Buena parte de los ediles entrevistados reivindicaban que el principal espacio de participación en la localidad son las JAL, afirmando sin ningún reparo “aquí se les escucha a los ciudadanos”, no dejando claro dónde quedaba la labor de agregación de intereses. Pero incluso espacios como los Encuentros Ciudadanos han servido para que los ediles cumplan parte de sus promesas electorales, incentivando a sus votantes a intervenir en este espacio de suerte que posteriormente resulte más fácil incluir los proyectos en el plan y posteriormente ejecutar la inversión.

Respecto a los actores sociales es evidente la diferencia entre las asociaciones de Bogotá y las de Madrid. La debilidad del tejido asociativo de Bogotá, expuesta en el capítulo IV, donde la JAC han estado fuertemente insertas en las lógicas de reproducción política clientelar y el propio hermetismo del régimen político ha generado un tejido asociativo con bajo nivel de autonomía, poco plural, con un carácter poco horizontal y atomizado con la ausencia de una cultura reivindicativa. Lo anterior ha dificultado el posicionamiento de las entidades sociales en la gobernanza de la ciudad para presionar un dialogo más igualitario con las autoridades de gobierno. De hecho, como se vio en el capítulo anterior, buena parte de los espacios de participación formales se han creado por iniciativa del gobierno y poco han tenido que ver en su diseño las organizaciones sociales. En el caso de Madrid, el patrón de relación con el gobierno municipal desde la década del ochenta ha sido la protesta- movilización- negociación a través del cual han buscado insertar sus intereses o visibilizar sus demandas (Walliser, 2008). A pesar de lo anterior, su capacidad de movilización ha ido menguando y con ello la dificultad de acceder a una negociación con el gobierno de la ciudad. En un contexto de baja movilización, la

estrategia de la FRAVM fue de acercamiento al Ayuntamiento y el acuerdo para formar parte de los PEI. Muchas asociaciones entrevistadas eran conscientes de que su papel en la definición de los PEI sería menor, de lejos a lo logrado en el Plan 18.000, pero era una forma de tener información e incidir, al menos un poco en el proceso. Denotando reconocimiento de cierta instrumentalización en el mismo pero también puede verse como una estrategia pragmática para seguir teniendo un papel en la gobernanza local.

En el caso de Bogotá, cuando se preguntó a las asociaciones por qué continúan en los CPL dada la baja eficacia a la que constantemente aluden, señalaron que por lo menos así se enteran de lo que está sucediendo en la localidad y pueden tener contacto directo con las autoridades en caso de que lo necesiten. Un entrevistado de entidades juveniles indicaba que no le interesaba formar parte del CPL, finalmente era a través del contacto con el edil que se podían lograr cuestiones para su organización, como ya se subrayara. No obstante, también se encuentran casos en los cuales los miembros del CPL buscan desde su posición beneficiar a sus organizaciones, bien a través de información sobre contratos o directamente mediante alianzas con los ediles, reproduciendo las prácticas que se buscan modificar con la puesta en marcha de estos espacios participativos, como la particularización y el clientelismo.

En los dos casos, la incidencia en la agenda y el papel en la definición de la agenda es asimétrica, a favor del gobierno municipal, bien sea el Ayuntamiento en el caso de Madrid, o de las autoridades de la localidad, en el caso de Bogotá. Ante la ineficacia del mecanismo, en Bogotá algunas asociaciones optan por acudir al contacto con el edil que al parecer es la vía más eficaz para resolver demandas, por lo menos puntuales o lograr beneficios para su organización, y en Madrid en caso de desacuerdo, como lo sucedido en el distrito de Usera, se decide no firmar aunque esto aconteció en menor medida.

Ante la ineficacia de los mecanismos formales de participación, los actores sociales de cada ciudad recurren a mecanismos informales que son los que le han permitido históricamente ser “escuchados”, en el caso de Madrid, la protesta y la movilización, y en el caso de Bogotá, el clientelismo.

CONCLUSIONES

El análisis comparado de Bogotá y Madrid ha supuesto una exploración profunda de las variables de contexto para comprender la influencia de factores como el marco político- institucional y el tejido asociativo sobre los mecanismos de participación institucionalizada puestos en marcha por los respectivos gobiernos de cada ciudad y en los patrones participativos observados al interior de tales mecanismos, lo que ha contribuido a ir dando respuesta a la pregunta principal que guía la presente investigación:

¿Cuáles son los efectos de las variables político-institucional y social en la participación ciudadana que tiene lugar en el marco de mecanismos institucionalizados con este fin?

El esfuerzo por comparar dos ciudades en principio tan distintas ha implicado no sólo identificar diferencias, sino que también y, más importante, puntos en común para descifrar el carácter de la participación en cada ciudad. Los hallazgos empíricos, procedentes tanto del análisis documental y particularmente de las entrevistas, han permitido contrastar las hipótesis formuladas a partir de la literatura sobre esta cuestión a la vez que formular nuevas preguntas de investigación.

Modernización y participación política. Un marco para comprender los patrones de participación ciudadana

Al emprender el estudio comparado se observó que el proceso de modernización en cada país tenía ciertas características en común. Tal proceso ha resultado ser un antecedente clave para comprender las dinámicas de asociacionismo y los patrones de participación ciudadana en la esfera política en las diferentes ciudades. Como lo señalara Eisenstadt (1992) el tránsito de una sociedad tradicional a una moderna supone la ruptura de patrones tradicionales de autoridad y el surgimiento de un nuevo tipo de legitimidad. En términos de Deutsch (1961) la modernización trae consigo la movilización social en tanto que antiguas adscripciones sociales se erosionan y precisan del surgimiento de otras que permitan la integración del individuo a la nueva estructura política, social y económica. La movilización social igualmente supone el aumento de demandas de igualdad, participación y mejoramiento de la calidad de vida hacia el régimen político. En ese sentido, uno de los aspectos fundamentales en el proceso de modernización será la participación política.

El incremento de demandas sociales, la presión por el ejercicio de la ciudadanía y el aumento del derecho de participación en la esfera política tuvo como respuesta en el plano político de los dos países la instauración de sistemas de gobierno autoritarios. En el caso de Colombia la mayor movilización y extensión de conciencia política especialmente en las ciudades, se enfrentó a un régimen político de tipo oligárquico (O'Donnell, 1982), que ante su hermetismo suscitó una etapa de violencia que sólo fue relativamente aplacada por un pacto entre élites, el denominado Frente Nacional (1958-1972). El orden represivo y excluyente ejercido por los partidos tradicionales, así como la exigua competencia política del Frente Nacional limitó la participación de amplias bases sociales y con ello la modernización política. De esta manera se consolidó en Colombia un régimen de democracia restringida (Leal, 1989). Sólo con la Constitución de 1991 se buscó contrarrestar este fenómeno y permitir la introducción en la esfera política de terceras fuerzas y una mayor participación de la ciudadanía en los procesos de gobierno.

En el caso de España el proceso de modernización, social y económica, también tuvo como respuesta el surgimiento de un régimen autoritario siendo la materialización en términos políticos del rechazo hacia los cambios subyacentes a la modernización (Mota, 2006:233). En la década del sesenta la dictadura franquista tuvo que hacer frente a un aumento de la movilización social y con ello de demandas de mayor libertad política, que se expresaban a través de incipientes asociaciones. Esta activa movilización social junto con la predisposición de los líderes del régimen así como la adhesión de los líderes de la oposición permitió la transición a la democracia y su posterior consolidación (Stepan 1986; Gunther, 1992).

Como lo destacara Huntington (1996), la estabilidad en el sistema político depende de que la modernización política, incremento de la conciencia política de los individuos, vaya paralela a un desarrollo político, es decir, fortalecimiento de instituciones que canalicen tal movilización. En el caso de Colombia los incipientes procesos de movilización y concienciación política se vieron coartados por los partidos tradicionales, quienes al mando de un Estado -con instituciones políticas débilmente desarrolladas y con poco interés en ampliar el ejercicio de la participación a las bases sociales-, fueron incapaces de procesar tales demandas, dando como resultado el período conocido como la Violencia (Wilde, 1984). El Frente Nacional, aunque permitió la prevalencia de reglas de juego democráticas, como las elecciones periódicas, redujo las oportunidades de movilización política de los ciudadanos y con ello la posibilidad de dar un cauce institucional a las demandas sociales restringiendo claramente la participación en la esfera política. En este marco el clientelismo se consolidó como un dispositivo para distribuir los recursos del Estado de forma discrecional, a cambio de votos y de la obtención de cierta legitimidad, necesaria para el mantenimiento del sistema político (Leal y Dávila, 1994). Además del

clientelismo la disuasión de la participación se ha ejercido a través de la represión y la violencia inhibiendo el proceso de modernización y extensión de la conciencia política (Restrepo, 1991).

Hasta 1991 la participación política en Colombia se caracterizó por su incapacidad para ejercer oposición limitando claramente el pluralismo y la posibilidad de contestación. La Constitución de 1991 buscó fortalecer la institucionalización del sistema político a la par que promover y garantizar la efectiva participación de los ciudadanos en el proceso de gobierno, no obstante el legado excluyente ha actuado como una suerte de *path dependence* en los nuevos mecanismos de participación instaurados, limitando el alcance de éstos y el efectivo ejercicio de la ciudadanía.

En España, por otro lado, la extensión de la conciencia política y la demanda de derechos de participación en la esfera pública, que se expresaron de forma inicial en el marco del régimen autoritario, fueron canalizadas posteriormente por instituciones políticas democráticas, dándose el acoplamiento entre modernización política y desarrollo político al que alude Huntington. Sin embargo la transición pactada que se logró tanto por la actuación de las elites como por la moderación de la movilización social, suscitó una importante exclusión de la ciudadanía en dicho proceso cuestión que ha confluído, entre otros, hacia una baja implicación política de los ciudadanos (Gunter, 1992; Benedicto, 1997). Los partidos políticos adquirieron desde la transición un papel protagónico como dispositivos de articulación de la participación (Montero, 1981), quienes han centrado su atención, de acuerdo a Morlino (1997), más hacia la eficacia y la efectividad que hacia la representación y la participación, cuya presencia en el proceso de toma de decisiones es predominante.

El marco anterior ha sido central para comprender los patrones de participación que se han desarrollado en cada ciudad. Como se expuso en los capítulos III y IV, la participación política en Colombia ha estado marcada por el carácter excluyente del régimen, el bajo nivel de pluralismo y la limitada capacidad de contestación, en donde el clientelismo y la represión han sido constantes, cuestiones que han desincentivado la intervención en la esfera política. De esta manera, hasta 1991 tanto las reglas formales como las informales del sistema político colombiano limitaron la participación política de los ciudadanos. Desde 1991 a través de las nuevas reglas establecidas por la Constitución se buscó modificar los patrones excluyentes, no obstante, la transformación de las prácticas informales ha sido un proceso más lento en donde las pautas anteriores han parecido prevalecer.

En el caso de España es notable la baja implicación política de los ciudadanos al tiempo que es significativamente alto el apoyo al régimen democrático (Montero et al,

1998) en donde los partidos ocupan un rol privilegiado en el proceso político, dando como resultado una democracia de partidos. Hasta la finalización del franquismo las normas formales e informales disuadían la participación en la esfera política y pública. Con la transición se estableció un nuevo andamiaje institucional que garantizaba la participación, en donde las normas formales fortalecieron a los partidos políticos como actores centrales del proceso político y el *decision-making*, mientras por otro lado, la implicación de los ciudadanos tanto política como social, en asociaciones, es de un nivel bajo.

Los procesos de modernización anteriormente descritos permitieron enmarcar las variables políticas y sociales así como identificar la relevancia del factor histórico que ha configurado un *path dependence*, en parte común de las dos sociedades. Este *path dependence* como se fue viendo a lo largo de la investigación ha tenido un efecto importante en los patrones participativos de cada ciudad.

Contexto político: analizando la variable político- institucional del gobierno local

La pregunta principal que guía la investigación es cuál es la influencia de los factores políticos y sociales en los patrones de participación en las ciudades estudiadas. En el capítulo III se ha buscado dar respuesta a esta pregunta indagando en la estructura institucional de gobierno en cada ciudad y cómo ello ha afectado las políticas de participación ciudadana establecidas. Siguiendo a Olsen y March (1997) las reglas determinan los cursos de acción de los actores, además de proveer incentivos o limitantes para promover la acción colectiva (Ostrom y Ahn, 2003). En relación a la participación, las oportunidades de intervenir y de que dicha intervención sea efectiva dependen de la disposición de los gobiernos de integrar a otros actores al *decision-making* (Lowndes y Pratchett, 2009).

En ese sentido, tal y como ha sido señalado por la literatura, un marco político-institucional que promueva efectivamente la participación ciudadana directa en el gobierno local precisa tanto de la combinación de estructuras formales que hagan posible la real influencia de los ciudadanos en el proceso político, como del interés de las autoridades en que tal influencia sea efectiva. Tanto en Bogotá como en Madrid, como se ha demostrado, dicho contexto ha sido fundamental para explicar la introducción del tema en la agenda, el alcance de los espacios creados y el grado de influencia sobre el *decision-making* de las fórmulas participativas implementadas. Los factores color de partido y sistema de partidos, el sistema de gobierno y el modelo de distribución territorial de poder al interior de cada ciudad, han resultado ser centrales para determinar lo favorable, o no, que ha sido tal contexto en la introducción e implementación de los mecanismos de participación directa. No obstante, en cada ciudad el alcance explicativo de los diferentes factores ha sido disímil.

Considerando el factor sistema de partidos se partió de la hipótesis de que este elemento resulta determinante para la inserción del tema participativo en la agenda, su formalización y los alcances de los mecanismos. El grado de institucionalización tendrá efectos importantes en las políticas de participación y su implementación. Sistemas de partidos desinstitucionalizados pueden dar lugar a contextos de polarización y/o fragmentación en la toma de decisiones, lo que hará más difícil llegar a acuerdos, por tanto políticas como la de participación dependerán de la capacidad de maniobra y decisión del actor que quiera introducirlo en la agenda de impulsar la reforma. En el caso de sistemas institucionalizados en períodos de larga estabilidad política que consolidan a elites políticas en el gobierno, las oportunidades de participación se reducen en tanto que los partidos sienten seguridad por sus resultados electorales. No obstante, los partidos también podrán considerar elementos estratégicos para abrir oportunidades de participación de cara a consolidar sus resultados electorales. De este modo para el desarrollo de los mecanismos de participación escogerá como protagonistas a actores sociales que puedan garantizar tanto buenos resultados en las urnas como democratización.

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

En el caso de Madrid, la hipótesis planteada fue corroborada en particular durante el período de gobierno del Partido Popular (PP) de 1992 a 2003, en donde se crearon los Consejos Sectoriales de Distrito, con competencias similares a los Consejos de Distrito de la anterior normativa, siguiendo con la tendencia ya mostrada de baja eficacia. De igual forma, dado que desde 1992, en términos de Sartori, se observa la existencia de un partido predominante, con un reducido margen de oposición por parte de los demás partidos, la agenda de gobierno depende de los acuerdos internos del PP sobre los respectivos temas. De igual forma, cabe destacar que, si bien, en el año 2003 el PP continuaba teniendo mayoría absoluta en el Ayuntamiento todavía había dos sectores en la ciudad, 1° y 2° cinturón rojo, los cuales seguían votando mayoritariamente a la izquierda, cuestión que disminuyó de manera significativa después del plan de inversiones aprobado por el gobierno de Ruíz Gallardón mientras era Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid. Así, es probable que la instauración de los mecanismos de participación de este haya estado vinculada con una actuación estratégica para obtener rédito electoral a la vez que aprovechar la buena relación con el movimiento vecinal en ese entonces, generando un sesgo participativo (Navarro, 1999).

Por otra parte, y siguiendo el planteamiento de Lowndes, Pratchett y Stocker (2006:555) de que cuanto mayor sea la competencia entre partidos es más alta la probabilidad de que se establezca un dialogo con la ciudadana de cara a obtener mayor legitimidad, se puede explicar que, con la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE en 1987 y el consecuente cambio en el escenario político se produce un acercamiento entre el PSOE y el movimiento vecinal, probablemente como estrategia para ganar alianzas sociales que fortalecieran el gobierno en un marco de frágil equilibrio de poder.

Respecto al factor color político, como se evidenció, si bien en la literatura no existe consenso respecto al vínculo directo entre color de partido y la apuesta por los instrumentos de participación directa, sí existe cierta tendencia a afirmar que los partidos de izquierda apoyan iniciativas de corte más deliberativo o que tengan mayor influencia en el *decision-making*. Por tanto la hipótesis propuesta afirma que el color político más que explicar la introducción del tema participativo en la agenda puede determinar el tipo de mecanismos que se ponen en marcha, donde los partidos de izquierda tenderán a implementar instrumentos de corte más deliberativo y con mayor capacidad de influencia en el *decision-making*. Sin embargo en los casos de Bogotá y de Madrid no se corrobora esta hipótesis dado que no parece que el color político haya tenido una importante injerencia en materia de participación, en términos del grado de apoyo o del carácter de las iniciativas puestas en marcha.

En Bogotá, en general los alcaldes se han limitado a cumplir la norma y han centrado su atención en el desarrollo de ejercicios de planificación participativa que son establecidos por la Constitución y normativa nacional, además de la creación de numerosos espacios de participación atomizados y en mayor medida dependientes de las distintas secretarías de gobierno. Los alcaldes Mockus y Peñalosa fueron candidatos *outsiders*, más el primero que el segundo que había pertenecido a las filas del partido liberal. Como tal, al no tener una línea partidista su postura respecto al tema participativo obedeció más a las orientaciones de su programa de gobierno -Mockus hacia la cultura ciudadana y Peñalosa hacia la eficiencia- y no hubo cierta continuidad entre una administración y otra. De acuerdo con las entrevistas realizadas el tema participativo se incluyó en la agenda de gobierno de estos dos alcaldes más porque se trataba de un mandato constitucional que debían desarrollar que por su interés en impulsar el tema.

Los gobiernos de Lucho Garzón y Samuel Moreno generaron expectativa en que se promoviera el tema participativo por dos cuestiones, por un lado, al proceder de un partido de izquierdas, Polo Democrático Independiente (PDI), y por otro, porque en los programas de gobierno se incluyó el tema de forma más destacada lo que sugería un grado más alto de prioridad. Aunque se realizaron avances notables como la creación del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, la creación de espacios participativos hacia grupos poblacionales y algunos ejercicios aislados con una metodología similar a los presupuestos participativos, en general a juicio de los entrevistados y de los principales documentos consultados, la apuesta de la izquierda hacia la participación ha sido insuficiente en términos de su influencia en los procesos de gobierno. Dos han sido las críticas más reiteradas. En primer lugar no haber modificado el Acuerdo 13 de 2000, que regula la planificación participada en las localidades de la ciudad, que, como se destacó en los capítulos V y VI, ha evidenciado importantes limitaciones. Y en segundo lugar, crear un sistema de participación realmente efectivo que articule el gran número de instancias existentes tanto a nivel de ciudad como en las localidades. Otro aspecto mencionado es la apuesta pendiente hacia los presupuestos participativos, que según algunos entrevistados la izquierda no llevó a cabo a pesar de que muchos gobiernos locales de esta línea ideológica han implementando tanto en el país como en otras ciudades de la región. La débil apuesta del PDI en materia participativa, según se pudo inferir de las entrevistas, es resultado de la ausencia de una postura común al interior del partido sobre este tema.

Respecto a la influencia del color político, en el caso de Madrid se observa que en el primer período de gobierno de izquierdas, coalición Partido Socialista (PSOE) y Partido Comunista (PCE), en la ciudad, al igual que otras ciudades gobernadas por la izquierda en ese entonces, se aprobaron reglamentos de participación (Navarro, 1999). En cierta

medida como resultado de la presión de las asociaciones, en particular de vecinos, y en coherencia con el discurso promulgado durante la etapa de transición por estas fuerzas políticas. Posteriormente en el siguiente período de gobierno, socialista, se mantuvieron las mismas normas a pesar de que estaban siendo duramente criticadas por las asociaciones por su falta de eficacia y dependencia de la voluntad política del concejal de distrito de turno. A partir de 1992 con el gobierno del PP, la cuestión participativa no pareció ser relevante en la agenda de gobierno, en congruencia con el discurso ideológico de este partido en relación a la participación ciudadana y el *responsiveness* (Verge, 2007).

No obstante con la llegada del gobierno de Ruiz Gallardón en 2003 la trayectoria se vio modificada. Inició su mandato con un notable acercamiento hacia el movimiento vecinal de la ciudad, y por supuesto a la FRAVM, ello como resultado de la experiencia del Plan 18.000 que se ejecutó mientras ejercía como Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM). Lo anterior puede leerse como una estrategia política de cara a estrechar relaciones con un movimiento vecinal que tradicionalmente había estado cercano a partidos de izquierda y por otro lado, obtener rédito electoral de tal relación. Por otra parte, a nivel nacional y de la Unión Europea se habían aprobado normativas de cara a profundizar la participación de la ciudadanía en el nivel local, razón por la cual el gobierno de la ciudad debía ajustar su reglamento a dicha legislación. En la elaboración del nuevo reglamento de participación ciudadana del año 2004 intervinieron activamente las asociaciones de vecinos y la FRAVM lo que da muestras de la disposición del gobierno de Gallardón de establecer un dialogo más cercano con las organizaciones sociales, en especial vecinales.

Por otra parte, la variable de sistema de gobierno ha sido relevante para explicar el papel de la voluntad política en relación a la introducción e implementación de políticas participativas. La hipótesis señala que en sistemas presidencialistas la voluntad política del ejecutivo será un factor clave para el desarrollo de la cuestión participativa en la agenda. Mientras que en sistemas parlamentarios además de la voluntad del ejecutivo se requerirá mayor consenso con las fuerzas representadas en el Pleno.

En los dos casos tales hipótesis han sido matizadas por los hallazgos empíricos. En Bogotá con un sistema presidencialista con amplias atribuciones al ejecutivo ha estado enmarcado por un sistema de partidos desinstitucionalizado con dificultades para formar mayorías estables. Esto siguiendo a Linz (1990) ha generado gobiernos con serios déficits de gobernabilidad y tendencias al *dead-lock*. Este contexto ha parecido ser poco favorable para introducir temas como el de participación ciudadana a la agenda máxime teniendo en cuenta el *path dependence* en Colombia en materia de participación política, poco interesado en la intervención activa del ciudadano en la esfera política y con una amplia

base en el clientelismo. Una política participativa que empodere a los ciudadanos, dé mayor transparencia a los procesos de gobierno y suponga cierta redistribución de poder es probable que no encuentre eco tanto en el concejo como en las fuerzas partidistas existentes, en particular las procedentes de los partidos tradicionales. Como lo señalara Goldfrank (2006) respecto a la introducción de presupuestos participativos en Montevideo y Caracas, la mayor oposición contra esta medida la ejercieron los partidos políticos tradicionales.

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

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

Por lo anterior, y en consonancia con Tsebelis (2007:3), en los sistemas presidenciales el parlamento controla la agenda legislativa, y si el ejecutivo cuenta con minoría tendrá dificultades en modificar el *statuo quo* legislativo. Ello ha sido evidente en el caso de Bogotá, que al no tener un sistema institucionalizado de partidos y frente a la dificultad de lograr consensos en el concejo de la ciudad, el tema participativo ha parecido fragmentado con una nueva orientación cada cuatro años pero sin iniciativas relevantes de cara a que los ciudadanos tengan una verdadera influencia en el *decision-making*, que supondría probablemente abrir un conflicto con el concejo y con las fuerzas partidarias de la ciudad. De esta manera, el supuesto mayor margen de maniobra de la voluntad política en los sistemas de gobierno presidenciales, no resulta tal estudiando el caso de Bogotá.

Por el contrario en el caso de Madrid, la voluntad política si se advierte como clave en términos de promover este tema en la agenda de la ciudad. Al contar con un sistema de gobierno de fuerte liderazgo del alcalde y con mayoría absoluta en el Pleno, la decisión de la relevancia de esta cuestión en la agenda recae en el ejecutivo de la ciudad. En sistemas parlamentarios es el gobierno quien controla la agenda, al tener mayoría logran que sus propuestas sean aceptadas por el legislativo.

Respecto a la cuestión de la descentralización se parte de la hipótesis que cierta autonomía y competencias de las localidades/ distritos pueden favorecer la participación ciudadana en tanto, de acuerdo con Dahl y Tufte (1973) en una comunidad más pequeña donde las autoridades pueden ser más accesibles al ciudadano y tienen la capacidad de resolver las demandas de éstos, habrá una mayor posibilidad de *responsiveness*, aumentando el sentido de eficacia de la participación, que dará como resultado un mayor interés en intervenir en mecanismos participativos.

Si bien en el caso de Bogotá hay un modelo de descentralización más avanzado que el de Madrid que opera bajo la elección de representantes a nivel de localidad, ediles, para la conformación de un cuerpo colegiado, las Juntas Administradoras Locales, en general las localidades cuentan al igual que los distritos de Madrid, con un bajo nivel de competencias. Inicialmente, como parte de lo establecido en la Constitución de 1991 se concibió poner en marcha un esquema de descentralización amplio posteriormente los alcaldes fueron tomando medidas para limitar las competencias y en el año 1998 se crearon la UEL como una unidad que recentralizaba la facultad de contratación. Sólo hasta el 2011 se devolvió tal competencia a las autoridades locales. La descentralización en Bogotá ha estado condicionada por la desconfianza y el control por parte de los alcaldes mayores. En relación a los mecanismos de participación ciudadana directa, más que favorecerlos la descentralización en el caso de Bogotá, ha consolidado la figura de los ediles, que como se observó en el funcionamiento de los CPL y los EC, ante la ausencia de partidos fuertes en ocasiones utilizan los espacios participativos para su reproducción política. En el caso de Madrid, durante el gobierno de Gallardón se observó una mayor recentralización que ha sido evidente en el funcionamiento de los PEI, en los cuales las JMD han cedido el papel protagonista a la Dirección General de Participación Ciudadana.

Asociacionismo ¿resolviendo los dilemas de la acción colectiva?

Acorde con el planteamiento de Putnam gran parte de la gobernabilidad democrática y el rendimiento de las instituciones se explica por la existencia de ciertos atributos dentro de la organización social, como la confianza, la reciprocidad, el acatamiento de normas y reglas, que facilitan las acciones coordinadas, es decir, la

cooperación (Putnam, 2011:237). Cómo resolver los dilemas de la acción colectiva y lograr la cooperación social ha sido un elemento central en los estudios acerca del capital social.

En esta investigación más que observar el capital social en su conjunto, se analizó los patrones de asociacionismo en cada ciudad y su efecto en las dinámicas de participación e interlocución con el gobierno local. En particular se ha tenido en cuenta el papel de las asociaciones civiles para interiorizar una conciencia cívica y promover el interés general (Tocqueville, 1993), configurar la esfera pública y representar las diferencias o las minorías (Warren, 2001), al tiempo que aumentar los niveles de conocimiento e información sobre los asuntos públicos (Cohen y Rogers, 1992). De igual forma, las asociaciones son en muchos casos los principales interlocutores de los gobiernos locales democráticos, como en efecto lo han sido en Bogotá y en Madrid.

Sin el ánimo de profundizar en el debate acerca del surgimiento del capital social, en este estudio se partió del presupuesto de que el proceso de modernización es central para comprender el surgimiento de las asociaciones en las dos ciudades. Retomando el planteamiento de Deutsch (1961) respecto a la movilización social que se presentó anteriormente, la modernización supone el surgimiento de nuevas identidades y lealtades colectivas en las cuales las asociaciones hacen posible el pasar de adscripciones primarias como la familia, la tribu, el clan a otras más extensas que están cohesionadas a partir de intereses diversos.

Como se expuso en el capítulo IV tanto en Colombia como en España, siguiendo la tendencia de aquellos países con tradición católica (Inglehart y Welzel, 2006), ha prevalecido un bajo nivel de asociacionismo. En las ciudades dicha dinámica se refleja en el bajo nivel de pertenencia e implicación en asociaciones, no obstante difieren en sus características. En el caso de Madrid se aprecia una mayor diversidad en la ecología asociativa, que en particular desde la década del noventa se ha traducido en el surgimiento de asociaciones culturales, deportivas, juveniles, medioambientales en consonancia con el tránsito de sociedades industriales a postindustriales señalado por Inglehart y Welzel (2006). Por el contrario en el caso de Bogotá prevalece una pertenencia de tipo religioso en donde también se observa un bajo nivel de articulación horizontal entre asociaciones (Sudarsky, 2003).

Observando la incidencia del proceso de modernización en la creación de asociaciones se aprecia que en la década del sesenta del siglo pasado la pertenencia era baja en los dos países. De acuerdo con el análisis de Linz (1971), las provincias españolas con mayor nivel de industrialización mostraban un índice de asociacionismo claramente más alto que las provincias rurales. En ese sentido, las diferencias respecto al grado de industrialización de cada país, particularmente de cada ciudad, han podido llegar a incidir

en que Madrid muestre un tejido asociativo más denso y diverso. En el caso de Bogotá, la industrialización fue más débil y no logró absorber la mano de obra llegada de las zonas rurales generando un alto porcentaje de economía informal (Corredor, 1992), que continúa en la actualidad y que se caracteriza por un alto grado de precariedad e inestabilidad laboral. Distinto al caso de Madrid donde buena parte de los recién llegados pudieron integrarse a la economía formal (Borja, 2008). Esta diferencia va a determinar la disposición en cada ciudad de recursos –de tiempo, dinero, cognitivos- precisos para implicarse en asociaciones (Verba, Schlozman y Brady, 1995).

Un elemento central para comprender la evolución del tejido asociativo, especialmente el vecinal, en las dos ciudades fue el proceso de urbanización. Como se expuso en el capítulo IV, las dos ciudades acusaron procesos acelerados y caóticos de urbanización especialmente desde finales de la década del cincuenta, en donde el Estado hizo frente de manera insuficiente a la crisis urbana y el sector privado no suplió la demanda de vivienda debido a que se trataba de una demanda no solvente que carecía de recursos económicos. En respuesta, una parte importante de los nuevos pobladores se vieron obligados a satisfacer ellos mismos su demanda de vivienda o de dotaciones urbanas. Contrario a lo que inicialmente se podría pensar, en ambas ciudades no hubo ocupación de terrenos, en la mayor parte de los casos los pobladores compraron a grandes propietarios suelo no urbanizable, para posteriormente autoconstruir sus casas: fue lo que se denominó zonas de chabolas en Madrid y urbanizaciones piratas en Bogotá. La acción de los gobiernos rara vez se orientó hacia los propietarios que vendían sus tierras, principalmente se efectuaban amenazas de expropiación a los propietarios de las viviendas cuestión que, sin embargo, dio como resultado estrategias de acción colectiva diferentes. Si bien los dos países se encontraban bajo regímenes autoritarios, la respuesta de la población afectada en cada ciudad fue disímil.

Para analizar la anterior situación se ha propuesto una hipótesis de acuerdo con las tesis de Hirschman (1986). Este autor señala que una agresión externa puede dar como resultado una acción cooperativa. En caso de que el propio Estado sea el factor agresor, los ciudadanos tienen dos posibilidades: la primera, asumir la agresión de forma individual intentando buscar soluciones a partir del contacto directo con funcionarios o políticos, en donde a partir de prácticas informales se pretende el beneficio propio. Y la segunda, unirse, cooperar e intentar presionar a través de una movilización en masa, es la fuerza del grupo la que les permite negociar. En cada ciudad se optó por una alternativa, en Bogotá por la primera, contacto individual, y en Madrid, por la segunda, movilización. Estos dos patrones han estado estrechamente relacionados con el funcionamiento de las asociaciones de vecinos en cada ciudad y con sus patrones de movilización e interacción con el gobierno, que aún hasta la actualidad parecen prevalecer.

En Colombia la creación de las Juntas de Acción Comunal (JAC) fue promovida por el Estado a finales de la década del cincuenta. Además de ser espacios de autogestión social contribuyendo a la construcción de vías, escuelas y demás, las JAC fueron diseñadas como un espacio de cierta contención social. Cabe resaltar que su creación estuvo asociada al Plan de Alianza para el Progreso de Estados Unidos en América Latina, con el propósito de entre otros limitar el avance de la amenaza comunista en la región. Así, desde su creación las JAC tuvieron una relación vertical con las autoridades, especialmente con las locales, a las que acudían para resolver los problemas de la comunidad, solución que en muchos casos estuvo mediada por el intercambio de votos. De esta manera las JAC se convirtieron en un elemento de reproducción clientelista en los barrios (Borrero, 1989; Leal y Dávila, 1994; Gutiérrez, 1998; Rubio, 2003). Pero no sólo clientelista, incluso indirectamente de control (Gutiérrez: 1998:35), cuestión que salió a relucir igualmente en las entrevistas. Este punto ha estado relacionado con el alto grado de represión en el país, en particular hasta 1991.

En este marco, el beneficio de la comunidad se obtiene a través de una relación entre los líderes asociativos y los líderes políticos, en donde es el contacto directo y personal la estrategia para conseguir una respuesta del gobierno. Por ello, y siguiendo a Putnam (1993:173-176), un contexto clientelista desalienta la creación de redes sociales horizontales y la cooperación, donde los lazos individuales con el líder asociativo son los que permiten obtener el beneficio y no las redes horizontales entre iguales. En el mismo orden, Abers (1998:513) subraya que en un marco clientelar la participación de organizaciones cívicas se ve desalentada por dos razones: hay pocos incentivos para la organización colectiva dado que se obtienen beneficios no a través de la protesta ni la presión sino a través de favores personales articulados por un líder único, y en segundo, las personas han tenido poca experiencia de acción cooperativa. Lo anterior lleva a generar un círculo vicioso de no organización que resulta difícil de superar, teniendo como consecuencia un alto grado de aislamiento que dificulta la organización y la cooperación. Por otra parte, esta dinámica genera un distanciamiento en términos jerárquicos entre los líderes, que obtienen cierto estatus, y el resto de la comunidad. Este es otro de los efectos perversos del clientelismo, la preservación de relaciones asimétricas, la primera entre el político y el líder barrial, y la segunda, entre el líder barrial y su comunidad. Del mismo modo el clientelismo convierte derechos en favores políticos, limitando el ejercicio de la ciudadanía. En muchas de las entrevistas a organizaciones sociales era frecuente escuchar: “el político X nos hizo el favor de arreglar las calles, mejorar las condiciones de las escuelas, etc”. De esta manera se perpetúa la idea de que se trata de favores, no de derechos de ciudadano que éstos están en capacidad de exigir.

En referencia al caso de Madrid, la problemática de la vivienda y la urbanización de finales de los cincuenta y principios de los sesenta no se tradujeron de forma inmediata en una acción colectiva, el régimen franquista disuadía la movilización social. La amenaza de expropiación, según se pudo comprobar en las entrevistas, fue en muchos casos el factor que suscitó la movilización, junto con las acuciantes necesidades de los nuevos barrios. Sin embargo un elemento central fue el papel desempeñado por las organizaciones de izquierda que se insertaron en los barrios, contribuyeron a dar organicidad a los incipientes grupos de habitantes y pasar de las reivindicaciones sobre temas concretos a demandas más amplias hacia la administración de cara a mejorar la calidad de vida urbana y el acceso a la vivienda (Castells, 1977). El discurso y la experiencia de organización que insuflaron los grupos de izquierda al movimiento ciudadano vecinal contribuyeron a generar una acción colectiva basada en la movilización, la cooperación y la presión aún a pesar de las represalias que podría tomar el régimen en su contra. En los últimos años del régimen franquista ya se había consolidado en las grandes ciudades un movimiento vecinal con gran capacidad de movilización que además de reivindicar la mejora de las condiciones urbanas, demandaban democracia. Las mismas condiciones del régimen franquista, la incapacidad de solucionar los problemas de forma individual llevaron a la necesidad de actuar de forma coordinada, es decir, cooperar. Desde ese entonces y hasta la actualidad, a pesar de los acercamientos hacia los gobiernos de izquierda, se ha generado un patrón de protesta, movilización, confrontación del movimiento vecinal en el cual su posibilidad de presión depende de su capacidad movilizadora (Walliser, 2008:280-281). No obstante, dicha capacidad se vio diezmada entre otros por la resolución de sus principales demandas articuladoras, vivienda y democracia, así como el trasvase de muchos de sus líderes a los gobiernos de izquierda (Villasante, 1984; Alonso, 1991).

De esta manera la llegada de la democracia a las dos ciudades supuso la inserción de líderes barriales a los nuevos espacios de representación en la localidad, Juntas Administradoras Locales en el caso de Bogotá, y la participación en el gobierno municipal o en los partidos de izquierda, en el caso de Madrid, generando una distancia entre los líderes y las bases sociales.

En definitiva, si bien en las dos ciudades el tejido asociativo ha sido tradicionalmente bajo hay diferencias importantes respecto a la autonomía y capacidad de auto-organización, elementos que son centrales para comprender sus patrones de movilización y diálogo con las autoridades locales. En el caso de Bogotá, la autonomía de las asociaciones como se ha mostrado, particularmente en el caso de las JAC ha sido baja, con una alta dependencia hacia la esfera política. Asimismo la capacidad de auto-organización de la ciudadanía ha sido reducida probablemente como resultado de la tradicional cooptación clientelista de las organizaciones sociales, lo que ha desincentivado la

cooperación, como se aludió anteriormente. De igual forma, la exigua existencia de relaciones con grupos y partidos de izquierda y la tendencia en el país de asociar la protesta con grupos subversivos, como las guerrillas, así como con la violencia política en general, pueden ser otros de los factores que han actuado en detrimento de la presencia de autonomía y mayor capacidad de auto-organización de la ciudadanía en Bogotá, si bien este es un tema que merece mayor profundización y que se escapa a los objetivos de la presente investigación. En el caso de Madrid, la cercanía del movimiento vecinal a partidos de izquierdas, la configuración de un discurso basado en derechos, tanto de ciudadanía como de influencia en la gestión de la ciudad, generó desde un inicio un alto grado de autonomía respecto a la esfera política, si bien posteriormente tal autonomía se vio menguada precisamente por su estrecha relación con los partidos políticos. La capacidad de auto-organización en Madrid ha generado una ecología asociativa diversa aunque los grados de implicación continúan siendo relativamente bajos comparados con el resto de Europa. Respecto al movimiento vecinal puede decirse que si bien la relación con los partidos políticos de izquierda sigue siendo estrecha se ha observado en su actuación un nivel importante de autonomía respecto a aquellos, que puede comprobarse con el acercamiento a la CAM en el desarrollo del Plan 18.000 y en los posteriores acuerdos con Gallardón en el 2004.

Normas formales e informales de participación ciudadana

Tanto las normas formales como las informales, de acuerdo con los postulados del neoinstitucionalismo, influyen en los rendimientos de la participación ciudadana local (Lowndes, 2001; Lowndes, Pratchett y Stocker, 2006). La introducción de normas de participación ciudadana en las dos ciudades tenía como propósito modificar las prácticas excluyentes que hasta ese entonces habían caracterizado la gobernanza local como resultado de regímenes autoritarios. Sin embargo, la institucionalización de los mecanismos de participación en cada ciudad fue producto de procesos diferentes.

En efecto, en el caso de Bogotá se trataba de obedecer un mandato constitucional y dar desarrollo a normas nacionales. Con la Constitución de 1991 se buscó transformar la “democracia restringida” que había prevalecido en el país desde la instauración del Frente Nacional a una democracia más plural, por ello, dos fueron los ejes de la reforma constitucional: la descentralización y la participación. A pesar de lo anterior tanto el contexto político como social han condicionado el desarrollo de las normas participativas y la traducción práctica del mandato constitucional en Bogotá como se ha ido viendo a lo largo de la investigación. En el primer gobierno de la ciudad posterior a la Constitución, del alcalde Jaime Castro, las reformas se centraron más en consolidar el ejecutivo de la ciudad frente al legislativo para permitir una mayor independencia de cara a favorecer la

eficacia de la gestión. De esta manera, la cuestión participativa fue secundaria, si bien se realizó un ejercicio de planificación participada en las localidades para cumplir con la norma. En las dos administraciones siguientes (mandatos de Mockus y de Peñalosa) el tema participativo tampoco fue central y la gestión se orientó principalmente a resolver problemas urbanos y demostrar eficacia. El desconocimiento sobre el tema, de cómo aplicarlo a la par de la obligación de hacerlo, llevó a ejercicios de ensayo y error en donde además no había una notable acumulación de conocimiento dado que cada gobierno imprimía su propio derrotero y había poca continuidad, en coherencia con la desinstitucionalización de partidos y personalismo político al que ya se aludió anteriormente. Por otra parte, ante la débil capacidad de presión de la ciudadanía para instaurar espacios institucionalizados de participación que efectivamente influyeran en el *decision-making*, el gobierno ha sido quien desde entonces ha mantenido la iniciativa respecto al diseño de los instrumentos participativos así como de su alcance.

A partir del año 2000 se aprueba una normativa en el Concejo de la ciudad para regular la planificación participada en las localidades. Los Encuentros Ciudadanos se han constituido en el principal espacio de participación en la ciudad, en cuya elaboración no hubo incidencia de organizaciones sociales. Desde entonces se ha consolidado el proceso de planificación con participación en las localidades cuyos logros están lejos de los esperados, debido a la alta frustración de los participantes respecto a su real capacidad de incidir en las decisiones de gobierno de su localidad, lo que se refleja en que un porcentaje mínimo de los asistentes repiten en su participación en el período de gobierno siguiente. Tal frustración fue manifiesta de forma reiterada en las entrevistas a las organizaciones sociales. Asimismo, se trata de un proceso que precisa de asistentes con alto grado de información y conocimiento técnico, generando sesgos en detrimento de la población con menos recursos y con más bajo nivel de formación. Por otro lado, como respuesta ante la obligación de cumplir la norma se han creado una multitud de espacios participativos –en el año 2009 se contaron 73 (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2009)- atomizados, infrautilizados, en la mayoría de los casos inconexos y con baja eficacia participativa.

En definitiva, en el caso de Bogotá, la participación se ha desarrollado bajo una lógica *top-down* lo que se ha traducido en procesos altamente formalizados, con la generalización de metodologías y normativas rígidas. El escaso debate entre autoridades políticas y organizaciones sociales acerca del diseño y los alcances ha generado poca apropiación de los espacios participativos. Siguiendo lo sugerido por Goldfrank (2006), la dinámica *top-down* genera que desde las autoridades se vea como un trámite que debe ser cumplido, vaciándolo muchas veces de contenido, y por parte de la sociedad que probablemente no se logre superar la baja tendencia a la cooperación y movilización.

En el caso de Madrid, la introducción del tema en la agenda como se señaló en el apartado relativo al contexto político- institucional ha sido diferente en los distintos períodos de gobierno, vinculado entre otros a la competencia entre partidos (reglamento de participación de 1988), o a la predominancia de un partido en el poder (reglamento de 1992). Sin embargo la iniciativa no sólo ha dependido de la variable política también ha influido el factor social que, como se destacó anteriormente, ha contado con niveles importantes de autonomía y auto-organización que han parecido incidir, al menos en algunos períodos en la inserción de este tema en la agenda. La primera normativa de 1980 fue en parte resultado de la presión de las asociaciones y si bien no llenó las expectativas de las organizaciones sociales, fue vista como un primer paso para institucionalizar espacios que permitieran influir en los procesos de gobierno de manera directa. En el período de gobierno del PSOE se mantuvo en términos formales dicha normativa, con algunos cambios en 1982, si bien su eficacia fue constantemente cuestionada por parte de las asociaciones. Una iniciativa innovadora como resultado de la presión de la ciudadanía fue el Plan 18.000, que aunque se llevó a cabo con la CAM supuso una de las experiencias más importantes de participación en la ciudad, después del plan de remodelación de barrios que se efectuó principalmente con el gobierno nacional. Por último, el Reglamento Orgánico de Participación (ROPC) de 2004 contó en su elaboración con la intervención de las asociaciones, especialmente de vecinos, que contempló instrumentos innovadores de participación como los Planes Especiales de Inversión (PEI).

En ese orden, cabe destacar que la existencia de un tejido asociativo con cierta capacidad de presión, movilización y autonomía respecto al gobierno de la ciudad, en el caso de Madrid, ha hecho posible que los actores sociales hayan tenido incidencia tanto en la introducción del tema como en el diseño de los espacios de participación, en un grado diferente en función del contexto político, en particular el movimiento vecinal que sigue contando, en algunos distritos con cierta capacidad de movilización y presión en gran parte canalizada a través de la FRAVM. No obstante en el caso de Bogotá la iniciativa ha dependido casi en exclusiva del gobierno de la ciudad. La baja capacidad de organización social y de autonomía ha limitado la posibilidad de que los actores sociales incidan en el diseño de los espacios participativos. Más que las asociaciones, han sido ONG's, universidades y gremios los actores que han buscado tener un dialogo con los gobiernos de la ciudad y contribuir al debate respecto a los espacios de participación institucionalizados.

Lo anterior lleva a confirmar la hipótesis de que en contextos con bajo nivel de auto-organización social y de autonomía existe una exigua capacidad de que la demanda ciudadana tenga un papel relevante en introducir el tema participativo en la agenda política, en ese caso la iniciativa de las políticas de participación y el diseño de los

mecanismos será de orden estatal. Por el contrario, en contextos con mayor capacidad de organización y movilización social existen mayores posibilidades de que el gobierno municipal tenga en cuenta en la elaboración de políticas e instrumentos participativos a las organizaciones sociales, en particular a los sectores asociativos más movilizados.

Por otra parte, como lo subraya la literatura neoinstitucionalista, además de las normas formales es preciso observar los arreglos informales que también condicionan el comportamiento de los actores. Siguiendo a Lowndes y Pratchett (2009), las reglas formales en materia de participación institucionalizada abren canales de intervención ciudadana en el proceso político, no obstante las prácticas informales condicionan igualmente los cursos de acción y decisión política así como el comportamiento de los actores sociales. En relación a Madrid, en términos formales desde 1980 hasta el 2003 los espacios de participación formales no parecieron ser modificados de manera importante de acuerdo al color político del partido de gobierno, no obstante es en las prácticas informales donde se aprecia la diferencia. En efecto, tanto en los documentos analizados como en las entrevistas, se pudo dar cuenta de que la principal diferencia entre uno y otro gobierno estribaba en la fluidez de las relaciones informales. Dado que desde su creación los Consejos de Distrito fueron pensados como la principal instancia de participación en los distritos, al estar supeditados en su funcionamiento y alcances respecto a la postura del concejal de distrito, ello ha generado tensiones especialmente en los períodos de gobierno del PP y en aquellos distritos con mayor tradición asociativa (como en el Puente de Vallecas, Usera y Villaverde), fundamentalmente vecinal. En caso de que las relaciones fueran tensas se presentaría un bloqueo de los mismos donde las asociaciones dejan de intervenir en estos espacios o hay un escalamiento del conflicto. El contacto directo con el funcionario o la entrevista con el concejal parecen ser las estrategias que más funcionan para resolver las demandas de las asociaciones y los barrios, sin embargo cuando no hay una relación fluida se bloquea la interlocución y las asociaciones no ven como una opción viable acudir a los espacios formales debido a su baja eficacia.

En el caso de Bogotá, como pudo apreciarse tanto en las entrevistas como en los documentos en donde se evalúan los espacios participativos, en general hay una percepción de baja eficacia de dichos espacios formales, con una alta frustración de los participantes ante su baja posibilidad de influir efectivamente en los procesos de gobierno. Al igual que en Madrid, el contacto directo con el político o el funcionario es la mejor opción, no obstante la diferencia estriba en que en el caso de Bogotá, tal interlocución está basada en muchos casos en el intercambio de votos, cuestión que contrario a lo esperado se ha incrementado, o por lo menos mutado, con la creación de un espacio más cercano de representación política, como es el caso de las JAL en las localidades, y ha parecido también permear los espacios institucionalizados de

participación directa establecidos entre otros motivos, para neutralizar dichas prácticas. En términos *gatopardianos*, se trata de que todo cambie para que todo siga igual.

De acuerdo con Lowndes (2004) y Nohlen (2007) el cambio pretendido a partir de las reformas institucionales, en particular en materia de participación, es difícil de lograr puesto que supone un reaprendizaje de valores e identidades y una modificación de las prácticas informales que entrañan entre otros relaciones de poder y desventaja. Sin embargo, y desde una perspectiva más optimista, Lowndes, Pratchett y Stoker (2006) subrayan que tal *path dependence* puede ser reorientado. Ello dependerá tanto de los partidos, como de los líderes políticos y las asociaciones y líderes asociativos.

Patrones de participación en los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana local

La última parte de la tesis, después de haber definido las características de las variables independientes (contexto político y social) y su impacto individual sobre la participación ciudadana, se propuso comprobar la hipótesis de que la interacción de dichas variables puede dar lugar a distintos patrones de participación local en las dos ciudades. La tipología más que ser un esquema rígido buscó sistematizar las propiedades de las variables y facilitar la comparación, reconociendo que se basa en tipos ideales que en la práctica pueden resultar difusos.

De esta manera se partió de la hipótesis de que las acciones y prácticas mediante las cuales los ciudadanos buscan influir en el *decision-making*, en el marco de mecanismos formalizados, dependerá de la interacción de las reglas institucionales y voluntad política (incentivos) y de la capacidad de organización y presión de los actores sociales. Lo anterior, puede dar lugar a distintos escenarios acerca del carácter participativo en cada ciudad. Así, en un contexto con asociaciones movilizadas y autónomas junto con condiciones institucionales- políticas favorables hacia la participación es probable que los patrones de participación que se den al interior de los mecanismos creados por los gobiernos sean de mayor deliberación e incidencia en la agenda. Donde prevalezcan actores sociales poco organizados en un contexto institucional que abra oportunidades de participación es factible que dicha participación sea instrumental. En caso de que se instauren mecanismos participativos en contextos político- institucionales poco favorables para la participación, como resultado por ejemplo de políticas *top-down*, pero donde existan organizaciones sociales organizadas es probable que estos espacios reproduzcan dinámicas de confrontación. Por último, en caso de que el marco político- institucional sea poco proclive a la participación y subsista un tejido asociativo con baja autonomía y movilización es posible que surjan prácticas participativas tendientes a la cooptación y el clientelismo.

La investigación ha demostrado que las características tanto políticas como sociales no son estáticas en el tiempo por tanto, si bien hay un cierto *path dependence* éste se puede ver modificado tanto por los actores políticos, los líderes y los partidos, así como por la capacidad de presión y movilización que la ciudadanía pueda ejercer.

En el capítulo VI se buscó contrastar las hipótesis anteriores analizando un mecanismo de participación en cada ciudad, para cuyo abordaje el trabajo empírico de observación y las entrevistas fueron especialmente importantes. En Bogotá se analizaron los Consejos de Planeación Local en tres localidades (Suba, Chapinero y Kennedy) y en Madrid, los Planes Especiales de Inversión en tres distritos (Usera, Puente de Vallecas y Villaverde). El siguiente cuadro resume los patrones participativos observados en las dos ciudades en el marco de los mecanismos estudiados. Cabe tener en cuenta que los límites entre uno y otro pueden llegar a ser borrosos, sin embargo resulta útil como ejercicio analítico a la vez que comparativo.

Tabla 7.1. Tipología patrones de participación Bogotá y Madrid

| | | Contexto político- institucional | |
|-------------------|--------|-------------------------------------|---|
| | | Favorable | Desfavorable |
| Tejido asociativo | Fuerte | Deliberación | Reivindicación/movilización |
| | Débil | PEI (Madrid) Instrumentalización | CPL y Encuentros Ciudadanos (Bogotá) Clientelismo o cooptación |

Fuente: Elaboración propia

En el caso de Bogotá se advirtió, observando el proceso de modernización político e institucional, que la participación política por lo menos hasta 1991 ha tenido un carácter excluyente y poco plural, donde tanto las autoridades como el diseño institucional desalentaban la participación directa de los ciudadanos en el proceso de gobierno local. A este panorama se suma, probablemente en parte como resultado de ello, una sociedad civil con poca capacidad de auto-organización, con un bajo nivel de autonomía respecto a la esfera del Estado, reducida ecología asociativa y altamente atomizada que excepcionalmente recurre a la movilización y a la protesta. Después de las reformas de la Constitución de 1991, formalmente el diseño institucional es más abierto y promueve la

participación aunque en la práctica la efectividad de estos espacios para hacer posible la influencia de los ciudadanos en el *decision-making* sigue siendo muy escasa.

En la tabla 7.1. se aprecia que en Bogotá la participación ha tendido a estar entre la instrumentalización y el clientelismo. En términos formales la ciudad ha creado espacios de participación pero como se ha reiterado a lo largo de la investigación, la ciudadanía ha tenido poco que ver con el diseño de tales espacios, siendo de iniciativa principalmente estatal, y ante el débil tejido asociativo en la práctica se ha observado un alto grado de instrumentalización e incluso de pervivencia de lógicas clientelares. La instrumentalización puede ser leída como la apropiación de estos escenarios por parte de las autoridades políticas quienes ante la debilidad de las organizaciones sociales, los utilizan para legitimar políticas que ya están predefinidas; en ese caso, los actores sociales tienen poco margen para influir en el *decision-making*. Respecto al clientelismo, como ya se ha mencionado, ha sido una práctica habitual que se generalizó en el período del Frente Nacional y aún subsiste en la ciudad: lógicas clientelares basadas en intercambios asimétricos, en donde el político cambia votos por el acceso a recursos públicos por parte de los ciudadanos.

Analizando los Consejos de Planeación Local (CPL), se observó que la capacidad de estos espacios, junto con los Encuentros Ciudadanos, de que las propuestas fueran incluidas en los planes de desarrollo de las localidades es baja. Esto sucede básicamente por tres razones. En primer lugar, porque las propuestas deben estar articuladas al plan de desarrollo de la ciudad que es presentado por el alcalde mayor, así que de inicio hay una escasa autonomía para formular iniciativas de acuerdo a las necesidades detectadas por las organizaciones sociales. Como se puso en evidencia, en muchos casos los planes locales terminan siendo una copia del plan general de la ciudad. En segundo lugar, la presentación de proyectos supone disponer de un conocimiento técnico y de una información sobre la situación de la localidad de la que excepcionalmente se dispone. Y en tercer lugar, porque para muchos de los ediles su principal fórmula de reelección política es el clientelismo y para poder responder a sus electores es preciso controlar de la mayor manera posible el plan de desarrollo de la localidad y la ejecución del presupuesto, generando un choque entre la lógica política y la lógica participativa. Lo anterior ha dado como resultado, como fue expuesto en el capítulo VI, que los planes se formulen nominalmente, los programas se enuncian de manera amplia recogiendo las propuestas presentadas por los ciudadanos en los Encuentros Ciudadanos y el CPL pero la ejecución pocas veces coincide con las demandas de la ciudadanía. De esta manera si bien hay todo un diseño institucional que formalmente podría favorecer la participación de los ciudadanos en los procesos de gobierno de la localidad actualmente parece una puerta bastante restringida para en efecto lograrlo.

Se pasa entonces de la instrumentalización del espacio, de cara a mostrar una mayor democracia en la ciudad y obtener cierta legitimidad, a que en la práctica incluso tenga lugar la reproducción de lógicas como las clientelares o simplemente que ante su frustración pocos ciudadanos continúen participando en estos espacios. Cuando se preguntaba a los entrevistados de organizaciones sociales cuál era la forma más eficaz de insertar temas en la agenda política de la localidad señalaban que el contacto con los ediles o con el alcalde local. En una entrevista un edil lo resumía de la siguiente manera: “Para incidir en la agenda local se deben utilizar varias vías, participar en los Encuentros Ciudadanos y CPL, contactar a los ediles e incluso hacer el lobby con el alcalde porque solamente ir a presentar el proyecto a los Encuentros Ciudadanos no funciona. Hay que construir algo para que la gente no se desgaste tanto, porque entiendo que esto es desgastante”. Por tanto, ante la ineficacia de los mecanismos formales se acude a los informales, como el contacto directo con el edil y el alcalde y el intercambio de votos por “favores políticos”. Como consecuencia de lo anterior, la relación directa, individualizada pero a la vez asimétrica entre ediles y electores sigue permeando los espacios de participación creados, en donde se aprecia un escaso *responsiveness* a través de estos instrumentos.

No obstante es preciso reconocer el avance que ha supuesto en la ciudad que este tema haya sido integrado, aunque fuera de manera obligada, en la agenda de gobierno. La disposición de recursos técnicos y logísticos, el aprendizaje por parte del recurso humano de las administraciones, la necesidad de conocer el tema para aplicar la norma y abrir espacios institucionalizados ha llevado a que desde los gobiernos se preste cierta atención y se destinen recursos. Esto ha sido evidente en el trabajo de campo, donde muchos entrevistados e instituciones del gobierno mostraron su disponibilidad y brindaron información sin ningún problema, especialmente en el nivel municipal. Por parte de los actores sociales, éstos han ido familiarizando la participación como un derecho y un ejercicio de ciudadanía, y aunque en el discurso de los entrevistados no fue mayoritario sí se observó en particular en las asociaciones de reciente creación.

En el caso de Madrid la transformación de los actores políticos y sociales respecto al tema participativo ha sido más evidente que en el caso de Bogotá donde la debilidad del tejido asociativo ha sido una constante. En Madrid, a inicios de la democracia pudo advertirse a actores sociales con capacidad de movilización, aunque con relativa autonomía dado que los antiguos líderes asociativos pasaron a formar parte del gobierno y asimismo los partidos que controlaban el poder local eran los mismos que años atrás había contribuido a la organización de las asociaciones, especialmente las vecinales. En aquel momento pudo apreciarse cierta instrumentalización del tejido asociativo vecinal que en cualquier caso también fue muy cuestionado por este movimiento. A pesar de que

la capacidad de movilización ha ido menguando con los años, el movimiento vecinal ha seguido recurriendo a la estrategia de protesta- movilización- negociación para buscar influir directamente los procesos de gobierno local. Esta estrategia ha sido más acusada en los gobiernos del PP en donde las fórmulas informales de participación, contacto directo con político o funcionario, parecen ser menos eficaces.

Sin embargo, ha habido ejercicios en donde el gobierno ha parecido estar más abierto a que la ciudadanía intervenga en el *decision- making*, el principal ha sido el Plan 18.000 y posteriormente los Planes Especiales de Inversión (PEI). El Plan 18.000 se hizo directamente con la CAM siendo un ejercicio interesante de participación el cual fue resultado de la presión y la movilización de las asociaciones. De este modo se puede calificar de un ejercicio de participación *bottom- up*. La movilización social encontró respuesta en la CAM, que bajo el marco de un sistema de gobierno con fuerte liderazgo fue el ejecutivo, el Presidente, quien decide crear un espacio de participación directa donde la ejecución de los recursos será altamente resultado de la negociación y la deliberación.

Los PEI han sido una estrategia centralizada dependientes del ejecutivo de la ciudad, establecidos directamente por el alcalde Ruiz Gallardón en un acuerdo alcanzado con la FRAVM. Si bien según los entrevistados de las asociaciones los resultados están muy lejos de lo que fue el Plan 18.000, fue una estrategia que les permitió en un contexto de baja movilización y capacidad de presión mantener algún tipo de influencia en la agenda pública, aunque siendo conscientes de que ésta era muy limitada. De hecho, por ello los PEI se ubican en un plano difuso entre la deliberación y la instrumentalización. A juicio de los entrevistados de las asociaciones, las posibilidades de que sus propuestas fueran integradas en la agenda estaban sujetas, en gran medida, al interés que pudiera tener el gobierno sobre el tema en particular y obviamente las condiciones del presupuesto y cuestiones técnicas, lo que los entrevistados de la administración llamaron razones objetivas. Aunque la perspectiva de negociación fue más asimétrica en los PEI que en el Plan 18.000, las asociaciones reconocen que algunos de los temas si fueron contemplados en estos planes y a pesar de que la mayoría de asociaciones fueron muy críticas respecto a los resultados de este mecanismo reconocen que era una manera de mantener el contacto con el gobierno en un contexto de baja capacidad de movilización y de bloqueo de otros espacios como los Consejos de Distrito, que en los tres distritos estudiados estaban casi paralizados. Si bien la capacidad de movilización de las asociaciones vecinales en Madrid ha ido descendiendo, también es cierto que en la última etapa del trabajo de campo se observó un mayor dinamismo por cuenta de los efectos sociales de la crisis y en ciertas asociaciones de vecinos también se advirtió un acercamiento al 15-M que algunos destacaron como un nuevo motor de movilización.

En definitiva, la investigación ha permitido comprobar la influencia del contexto político y social de las ciudades sobre los patrones de participación a la vez que contrastar algunas hipótesis centrales de las teorías sobre participación ciudadana local a este respecto. No obstante, conforme se fue desarrollando el trabajo de campo y el análisis han ido surgiendo otras preguntas que han alumbrado nuevas hipótesis de líneas de investigación futuras.

Una de las principales cuestiones que surge de esta investigación es el papel del *path dependence* en la puesta en marcha y resultados, en términos de su impacto sobre la democracia local, de los espacios de participación directa implementados, lo que lleva a la pregunta ¿Pueden las reformas de participación en efecto contribuir a superar contextos tradicionalmente excluyentes? ¿Cuánto de ello depende del diseño institucional y la voluntad política, y cuánto de la capacidad de auto-organización y autonomía de las organizaciones sociales?

Las investigaciones comparadas sobre la experiencia de distintas ciudades en términos de mecanismos de participación directa pueden contribuir a dar luz sobre la interacción de las dos variables analizadas y comprobar la tipología expuesta. En efecto ¿en sociedades desmovilizadas con bajo nivel de asociacionismo es más probable que los espacios participativos tiendan a la cooptación y la instrumentalización? O, ¿incluso en sociedades con mayor capacidad de organización pueden desarrollarse estas prácticas? Por otra parte ¿Mecanismos con una real capacidad de deliberación e influencia en el *decision-making* dependerán de los factores políticos y sociales, o por el contrario, otros deben ser tenidos en cuenta?

Por otra parte, factores como el sistema de partidos resultó ser central, en las dos ciudades analizadas, en el desarrollo de políticas y mecanismos institucionalizados de participación. Esta cuestión aún no ha sido tratada con mayor profundidad en la literatura sobre este tema y es preciso indagar sus efectos, en particular realizando trabajos comparados para verificar su influencia. Este asunto es de especial relevancia en América Latina en donde se están llevando a cabo diversas experiencias de participación local, sin embargo en la región ha habido una tendencia cada vez más creciente de desinstitucionalización del sistema de partidos. Dado que los partidos son los encargados de canalizar las demandas de participación de la sociedad e introducirlas en la agenda ¿qué pasa cuando no hay fuerzas políticas estables que apuesten por este tema? ¿La personalización puede dar lugar a políticas y espacios participativos fragmentados en el tiempo con pocas posibilidades de consolidación?

En definitiva, es preciso seguir explorando las condiciones políticas y sociales presentes en los lugares en los que se adoptan mecanismos institucionalizados de

participación ciudadana directa para determinar las posibilidades reales de que éstos contribuyan a la democracia local y de que los ciudadanos en efecto, puedan influir en la agenda de gobierno, más allá de los mecanismos electorales, máxime en un momento como el actual en el que la realidad de muchos países llaman a la ciencia política a reexaminar la suficiencia de los canales convencionales de la democracia representativa.

CONCLUSIONS

The comparative analysis of Bogota and Madrid entailed a profound exploration of the context variables to understand the influence of factors such as: the political-institutional design and the associations on participatory mechanisms implemented by the respective governments of each city, and on participatory patterns observed in the interior of such mechanisms; which has helped on responding to the main question guiding this research:

What are the effects of political and social variables upon the citizen participation that takes place in the participatory mechanisms created by the local government?

The attempt to compare two very different cities has involved not only identifying differences but also, and more importantly, common ground to understand the nature of participation in each city. The empirical findings from both, the documentary analysis and particularly the interviews, have allowed to contrast the hypotheses formulated from the literature on this matter, while formulating new research questions.

Modernization and political participation. A framework for understanding patterns of participation.

When undertaking a comparative study it was found that the modernization process in both countries had certain common characteristics. This process has proven to be a key antecedent to understand the dynamics of associations and patterns of participation in the political sphere from either city. As noted by Eisenstadt (1992), the transition from a traditional to a modern society involves the breakdown of traditional patterns of authority and the emergence of a new kind of legitimacy. In terms of Deutsch (1961), modernization brings social mobilization in which the former social ascriptions erode and require the emergence of others that allow the integration of the individual to the new political, social and economic sphere. Social mobilization also involves increasing the demand for equality, participation and improving the quality of life to the political regime. In that sense, one of the fundamental aspects in the process of modernization is the political participation.

On the political level, both countries responded with the establishment of authoritarian government regimes to the increase of social demands, pressure to the

improvement of citizenship and increased participation rights in the political sphere. In the case of Colombia the largest mobilization and the increase of political awareness, especially in cities, faced an oligarchic political regime (O'Donnell, 1982), which sparked a period of violence that was relatively appeased only by a pact between elites, called the Frente Nacional (1958-1972). The repressive and exclusionary order exercised by the traditional parties and the Frente Nacional's meagre political competition limited the participation of broad-based social and, thus political modernization. This consolidated a regime of restricted democracy in Colombia (Leal, 1989). The Constitution of 1991 sought to counteract this phenomenon and to allow the introduction into the political sphere of third forces and greater participation of citizens in governance processes.

In the case of Spain, the process of social and economic modernization also led to the emergence of an authoritarian regime, being the expression in political terms, of the rejection to the underlying changes from modernization (Mota, 2006:233). In the sixties, the Franco dictatorship was faced with increased social mobilization and demands for greater political freedom, which was expressed by emergent civil associations. This active social mobilization, along with the willingness of regime leaders and the adherence of opposition leaders, allowed the transition to democracy and its subsequent consolidation (Stepan 1986; Gunther, 1992).

As Huntington (1996) emphasized, stability in political systems depends on the coupling between political modernization, in terms of increased political awareness of individuals, and political development. Like when the strengthening of institutions channels such mobilization. In the case of Colombia, the incipient processes of mobilization and political awareness were constrained by the traditional parties, in charge of a state -with weakly developed political institutions and with little interest in expanding the practice of participation of broad-based social. The political parties were unable to process such claims, resulting in a period known as the Violence (Wilde, 1984). Although the Frente Nacional allowed the prevalence of democratic rules such as, regular elections, it reduced opportunities for the political mobilization of citizens and thus the possibility of providing an institutional channel to social demands resulting in restricted participation in the political sphere. In this context, patronage was consolidated as a device for allocating state resources in exchange for votes and for attaining some legitimacy, which was necessary for the maintenance of the political system (Leal and Dávila, 1994). Besides patronage, violence and repression became key determinants to deter the participation (Restrepo, 1991).

Until 1991, the political participation in Colombia was characterized by its inability to exercise opposition, limiting the pluralism and the possibility of protest. The 1991

Constitution sought to strengthen the institutionalization of the political system and at the same time to promote and guarantee the effective participation of citizens in the governance process. However the exclusive legacy has acted as a sort of path dependence in the newly established participatory mechanisms, limiting their scope and the effective exercise of citizenship.

In Spain, on the other hand, the extent of political awareness and the demand of participation rights in the public sphere, which were expressed initially in the context of authoritarian regime and channelled subsequently by the democratic political institutions, resulted in the coupling between political modernization and political development alluded to Huntington. Nonetheless, the negotiated transition was achieved both, by the actions of the elites and the moderation of social mobilization. It raised an important exclusion from citizens in the political process explaining the resulting low political involvement of citizens (Gunter, 1992; Benedict, 1997). Political parties acquired from the transition a leading role in political participation (Montero, 1981) and have focused their attention, according to Morlino (1997), more towards efficiency and effectiveness than towards the representation and participation. Their presence in the decision-making process is predominant.

The context mentioned above has been central for understanding the participation patterns that have been developed in each city. As I discussed in Chapters III and IV, the political participation in Colombia has been marked by the exclusionary nature of the political regime, low level of pluralism and limited capacity of opposition, where clientelism and repression have been constant. These factors have discouraged the intervention in the political sphere. Thus, until 1991 the formal and informal rules of the Colombian political system limited the citizens' political participation. The new rules established by the 1991 Constitution sought to modify exclusory patterns; however, the transformation of informal practices has been a slower process where the above guidelines have seemed to prevail.

In the case of Spain the political involvement of citizens is remarkably low, while the support for democratic regime is still significantly higher (Montero et al, 1998) in which parties play a privileged role in the political process, resulting in a democracy centered on political parties. Until the end of Franco, both formal and informal rules discouraged participation in political and public sphere. The transition established a new institutional structure that ensured participation, where the formal rules strengthened the political parties as central actors in the political process and decision-making, while on the other hand, the political and social involvement of citizens in associations is of low level.

The modernization processes previously described allowed to frame political and social variables, and to identify the relevance of the historical factor that has configured a common pattern of path dependence in both societies. This path dependence, as seen along the research, has had a significant impact on participatory patterns of each city.

Political context: analyzing the political- institutional variable in the local government

The main question guiding the research is: What is the influence of the political and social variables on the patterns of participation in the cities analyzed? Chapter III I sought to answer this question inquiring into the institutional structure of each city's government and how it has affected the participation policies established. As Olsen and March (1997) note, the rules determine the course of action of the actors, as well as, providing incentives or constraints to promote collective action (Ostrom and Ahn, 2003). In relation to participation, the opportunities for engagement at the local level and the effectiveness of this involvement, depends on the government's willingness to integrate other actors in the decision-making process (Lowndes and Pratchett, 2009).

In that sense, an institutional design that actually promotes direct citizen participation in local government requires combining formal structures that enable the actual influence of citizens in the political process, as well as, the interest of the authorities in the effectiveness of such influence. In both Bogotá and Madrid, as has been shown, the political- institutional context has been fundamental to explain the introduction of the participatory issue on the agenda, the effect of the spaces created and the degree of influence on the decision-making participatory formulas implemented. The ideology factor and party system, the system of government and the territorial distribution model of power within each city have proved central to determining the openness of the political system in the introduction and implementation of mechanisms of direct participation. However, the explanatory scope of the various factors in each city has been dissimilar.

Considering the party system factor, the hypothesis was that this element is decisive for the inclusion of the participatory issue on the government agenda, its formalization and effect of the mechanisms. The degree of institutionalization has significant consequences on participation policies and their implementation. Deinstitutionalized party system contexts can lead to bias and / or fragmentation in decision-making producing difficulty to achieve agreements. Policies such as participation will depend on the decision capability of the actor who wants to put the issue of institutional reform on the agenda. In the case of institutionalized systems, long periods of political stability that consolidate political elites in government reduce the participation opportunities until the political parties establish safety for their election results. However,

political parties may also consider strategic elements to open opportunities for participation in order to consolidate their electoral results. In this way for the development of participatory mechanisms, parties chosen to social actors who are able to guarantee both good results at the polls and democratization.

In Bogota the high level of deinstitutionalization of the party system resulted in great polarization and fragmentation, which in turn has created greater difficulty to achieve agreements. While a participation policy was introduced in the local government's agenda due to constitutional mandate, the development of the standard and the respective institutional innovations corresponded to both the initiative and interest of the mayor as well as the council of the city. The weak institutionalization of the party system in Bogota has led to personalistic governments. It also reflects the absence of ideological linkages between voters and parties and high factionalizing within parties. Given this scenario, without ideological linkages and weaker party organizations, achieving the necessary consensus to introduce a legislative change in order to strengthen participation seems an arduous task and requires the Mayor political willingness. Besides the difficulty to achieve consensus, deinstitutionalization limits continuity of programs or policies on participation. As noted, they have proven to be fragmented over time. Evidence of this is that until 2000 the rules on participatory planning in the districts were approved by a Mayor decree and after the adoption of the Agreement 13 (2000) it has not been possible to reach agreement on the council for amendment of this rule. According to one interviewee *"It has been difficult to convince the municipal councillors of the importance of the participatory issue"*. In the investigation it was noted that in the context of a deinstitutionalized party system, like Bogota's, the ideology of the political parties loses explanatory effect.

In the case of Madrid, the hypothesis was corroborated in particular during the government of Partido Popular (PP) from 1992-2003. The government created the Sectoral Councils District with similar functions to the District Councils of the previous regulations and continuing its trend, which had already displayed low effectiveness. In the same vein, given that since 1992 in terms of Sartori, the existence of a predominant party with a reduced margin of opposition from the other parties can be observed; the government's agenda depends on internal agreements of the PP party. Although in 2003 the PP continued to have an absolute majority in the City Council still had two sectors in the city, 1 ° and 2 ° "red belt" which were mostly left voting, an issue that significantly decreased after the plan investments approved by the government of Ruiz Gallardon while he was President of the Autonomous Community of Madrid. Thus it is likely that the introduction of participatory mechanisms of this has been linked with a strategic action

for electoral revenue while take the good relationship with the local movement at the time, creating a 'participatory bias' (Navarro, 1999).

Following the approach of Lowndes, Pratchett and Stocker (2006:555) that the greater the competition between parties the higher the likelihood of establishing a dialogue with the citizen in order to obtain greater legitimacy. This can explain why with the loss of the absolute majority of the PSOE in 1987 and the consequent change in the political scenario there is a rapprochement between the PSOE and the neighbourhood movement, probably as a strategy to gain social alliances that would strengthen the government in a fragile frame balance of power.

Regarding the ideological party factor, as it is evidenced, although there is no consensus in the literature about a direct link between ideology and support to participatory instruments, there is a tendency to argue that the left parties are more inclined support deliberative initiatives and that those initiatives have more influence in the decision-making. Thus the proposed hypothesis states that political color can determine the type of mechanisms that are put in place where leftist parties tend to implement more deliberate instruments that are capable of influencing decision-making. However, in the cases of Bogotá and Madrid this hypothesis has not been corroborated because the color does not seem to have had a significant political interference in participation, in terms of the degree of support or the nature of the initiatives implemented.

In Bogota mayors generally have been limited to meet the standard and have focused their attention on the development of participatory planning exercises; this mechanism was established by the Constitution and national legislation. At the same time the local executive has created numerous structures for involving citizens, dependent on the various government departments, generating atomized opportunities of participation. The mayors Mockus and Peñalosa were outsiders, more the first than the second, who had belonged to the ranks of the Liberal Party. Having no party line their stance on the participatory issue was linked to their respective programs of government -citizen culture Mockus and Peñalosa toward efficiency- and there was not continuity from one administration to the other. According to the interviews conducted, the participatory theme was included in these two mayors government's agenda more because it was a constitutional mandate than as a response to real interest in promoting the issue.

The governments of Samuel Moreno and Lucho Garzon generated expectation about the promotion of participatory issue for two reasons. First, because they both came from a leftist party, the Independent Democratic Pole (PDI), and second, because in the government programs the issue was included more prominently suggesting a higher

degree of priority. Although significant progress was made due to the creation of the Institute of the Participation and Community Action, creating participatory spaces for population groups, as well as, some isolated exercises with similar methodology to participatory budgeting; the general opinion of the respondents and the main documents consulted agree that the leftist approach towards participation has been inadequate in terms of its influence on the processes of government. Two criticisms have been repeated. First, they did not modify the 2000 Agreement 13, which regulates participated planning in the districts of the city. As I highlighted in Chapters V and VI this has shown important limitations. Second, they did not create a truly effective participation system able to link the large number of existing instances in both the city and the districts. Another aspect mentioned is the outstanding bet to participatory budgeting, which some respondents left not conducted even though many local governments have implemented this ideological line both at home and in other cities of the region. The weak bet of the PDI on participatory, as it could be inferred from the interviews, is the result of the absence of a common position within the party on this issue.

Regarding the influence of ideological factors in the case of Madrid, it is noticeable that in the first period of the leftist government by the Socialist Party coalition (PSOE) and the Communist Party (PCE), participatory regulations were approved, like in other cities governed by the left at that time (Navarro, 1999). Those norms were established as a result, to some extent, of the pressure of the associations, particularly of neighbours, and consistent with the discourse enacted during the transition phase by these political forces. During the subsequent period of socialist government the same rules remained even though they were being heavily criticized by the associations for their lack of effectiveness and their dependence on the district councillor. From 1992 with the PP government the issue did not seem to be relevant in the government agenda, which is consistent with the ideological discourse of the PP in relation to citizen participation and responsiveness (Verge, 2007).

With the arrival of Ruiz Gallardon's government in 2003 the trend was modified. He began his term promoting a rapprochement with the neighbourhood movement, and of course with the FRAVM; which was influenced by the experience of the Plan 18,000 that was implemented while he was President of the Autonomous Community of Madrid (CAM). This can be read as a political strategy to obtain closer ties with the neighbourhood movement which had been traditionally close to leftist parties therefore improving the electoral yield with such a relationship. Moreover, national and European Union regulations were approved to deepen citizen participation at the local level, which is why the city government had to adjust its rules to comply with such legislation. The neighbourhood associations and FRAVM were actively involved in the agenda setting

stage and in developing the new regulation of citizen participation in 2004, which exemplifies Gallardón's government willingness to establish a closer dialogue with civil society organizations, especially neighbourhood ones.

On the other hand, the system of political management has been relevant to explain the role of political will in relation to the introduction and implementation of participatory policies. The hypothesis states that in presidential systems the executive will be a key factor for the development of the participatory issue on the agenda. While in parliamentary systems both consensus within the forces represented in Parliament and the will of the executive are required.

In both cases such hypotheses have been tempered by the empirical findings. Bogota with a presidential system with extensive executive powers has been framed by a deinstitutionalized party system that struggles to form stable majorities in the city council, Linz (1990). It has resulted in serious governance deficits and deadlock trends. This context has seemed unfavourable to insert issues such as citizen participation in the agenda. Given the path dependence in Colombia, in terms of political participation, as well as disinterest regarding active involvement of citizens in the political sphere and with a broad base on patronage; It is not likely that a participatory policy that empower citizens, gives greater transparency to the processes of government and assumes certain redistribution of power will find support in either the City Council or in the partisan forces, particularly those from the traditional parties. As Goldfrank (2006) explains, regarding the introduction of participatory budgeting in Montevideo and Caracas, the greatest opposition against this measure arose from the traditional political parties.

In the case of Madrid, as Sweeting (2012:245) explains concerning the system of local political management in Spain: This is a system with a strong mayor model focused on individual leadership exercised by the mayor, in which the city council has a low capacity of scrutiny. As a result, although Madrid has a parliamentary system, in practice it is a model where the mayor focuses great capability of decision which increases considering that a predominant party system prevails. Therefore, more than a trend the consensus is seen toward a majority type. In this scenario political will is pivotal to carry out participatory politics.

Although the discourse of PP towards citizen participation is more geared towards the preeminence of the vote and the high degree of independence from political authorities respect to those represented (Verge, 2007), the Gallardon's government established a new course where a high level of political will is observed. Although Gallardon could have found some resistance in his own party for establishing a closer dialogue with the neighbourhood movement and opening new opportunities for direct

participation, due to the fact that it is a highly institutionalized party system, he actually found support from the Council and from his own party. If we add the predominance of the PP since 1991, this context enhances the maneuverability of the mayor and the importance of the political will of this actor in terms of citizen participation.

Therefore, and in agreement with Tsebelis (2007:3) in presidential systems the parliament controls the legislative agenda, and if the executive has minority it will have difficulties in amending the status quo legislation. This has been evident in the case of Bogotá, having a no institutionalized party system and with the difficulty of achieving consensus on the city council, the participatory issue has seemed fragmented with a new direction every four years and without initiatives relevant to improve the capacity of citizens to have a real influence on decision-making, which would probably open a dispute with the council and the city party forces. Hence, the assumptions of greater capacity of executive political decision in presidential systems of government do not comply in the case of Bogotá. By contrast, in the case of Madrid, the political will appears as a key factor in promoting this issue on the agenda of the city. By having a strong system of government leadership of Mayor and absolute majority in city council, the decision of the relevance of this issue on the agenda rests with the executive of the city. In parliamentary systems it is the government who controls the agenda, being the majority the government achieves acceptance of its proposals by the legislature.

With regard of decentralization it is started on the hypothesis that certain autonomy and powers of the districts can encourage citizen participation. According to Dahl and Tufte (1973) in a smaller community where the authorities can be more accessible to citizens and have the ability to be responsive to the demands, there will be a greater chance of responsiveness , increasing the sense of effectiveness of the participation , which will result in a greater interest in intervening in participatory mechanisms .

While in the case of Bogotá decentralization is a more advanced model than Madrid which operates under the election of district level representatives, ediles, for the formation of a local administrative boards (JAL), general localities have as well as the districts of Madrid, with a low level of competence. Initially, as part of the mandates of the 1991 Constitution was designed to implement a comprehensive decentralization plan subsequent mayors were being taken to limit the powers and in 1998 he created the UEL as a central unit to contract. Only until 2011 this competition was returned to local authorities. Decentralization in Bogotá has been conditioned by distrust and control by the mayors. In relation to the mechanisms of direct citizen participation , decentralization rather than favour them in the case of Bogotá , has consolidated figure of the ediles,

which as noted in the performance of the CPL and the EC, in the absence of strong parties in occasionally they use participatory spaces for their political reproduction . In the case of Madrid, during the government of Gallardon was a higher recentralization that has been evident in the operation of the PEI, where JMD have given the main role to the Directorate General for Citizen Participation.

Associations, solving the dilemmas of collective action?

Consistent with the approach of Robert Putnam much of democratic governance and institutional performance is explained by the existence of certain attributes within the social organization. Such as trust, reciprocity, the observance of rules and regulations that facilitate the actions coordinated, ie. cooperation (Putnam, 2011:237). How to solve the dilemmas of collective action to achieve social cooperation has been central in studies on social capital.

The patterns of associations for each city were analyzed in this research, as well as, their effect on the dynamics of participation and dialogue with local government, Taking into account the role of civil associations to internalize civic awareness and promote the general interest (Tocqueville, 1993), configure the public sphere and represent differences or minorities (Warren, 2001), while increasing knowledge levels and information about public affairs (Cohen and Rogers, 1992). Similarly, the associations are in many cases the main partners of democratic local governments, as indeed they have been in Bogotá and Madrid.

Without going into a debate about the emergence of social capital, this study was started from the assumption that the process of modernization is central to understanding the emergence of associations in the two cities. Retaking Deutsch's approach (1961) related to social mobilization presented above. Modernization involves the breaking away from old commitments which are eroded and people become available for new patterns of socialization, giving place for the emergence of new affiliations in which the associations enable the move from primary secondments like family, tribe and clan to more extensive ones that are grounded on diverse interests.

As discussed in Chapter IV both in Colombia and in Spain, following the trend of countries with Catholic tradition (Inglehart and Welzel, 2006), has prevailed a low level of associationism. In Bogotá and in Madrid such dynamics is reflected in the low level of membership and involvement in associations. However their characteristics differ, in the case of Madrid there is a greater diversity in the associational ecology, which in particular since the early nineties resulted in the emergence of cultural, sports, youth and

environmental associations, in line with the movement from industrial to post-industrial societies marked by Inglehart and Welzel (2006). By contrast, in the case of Bogotá prevails a religious membership type where there is also a low level of horizontal articulation between associations (Sudarsky, 2003).

The impact of the modernization process in the creation of associations shows that last century, in the sixties, membership was low in both countries. According to the analysis of Linz (1971), Spanish provinces with higher levels of industrialization show higher level of associationalism than rural provinces. In that sense, the differences in the degree of industrialization in each country and particularly in each city have influenced the fact that Madrid displays a denser and more diverse network of associations while in the case of Bogotá, industrialization was weaker and failed to absorb the rural labourers arrival, generating a high percentage of informal economy (Corredor, 1992), which continues today and is characterized by a high degree of precarious and unstable employment; unlike the case of Madrid where much of the newcomers were integrated into the formal economy (Borja, 2008). This difference will determine the available resources in each city -time, money, cognitive- to engage in associations (Verba, Schlozman and Brady, 1995).

A central element in understanding the evolution of associations, especially from the neighbourhood in the two cities, was the process of urbanization. As discussed in Chapter IV, both cities underwent chaotic accelerated processes of urbanization, especially since the late fifties, where the state faced the urban crisis insufficiently and the private sector did not supply the housing demand because it was an insolvent demand that lacked financial resources. In response, an important part of the new settlers were forced to satisfy their housing and urban utilities demand by themselves. Contrary to what one might initially think land invasions were infrequent in both cities. In most cases, the settlers bought undeveloped land from large landowners, and later built their own houses. It is what was called 'shacks areas' (zonas de chabolas) in Madrid and 'pirate urbanization' (urbanizaciones piratas) in Bogota. The government action was rarely directed towards the original landlords who sold their land, but to the new homeowners by threats of expropriation. This situation resulted in different collective action strategies. While the two countries were under authoritarian regimes, the response of the affected population in each city was dissimilar.

Hirschman's approach (1986) may be useful to analyze the situation. He notes that external aggression can result in cooperative action. In the event that the state itself is the perpetrator, the citizens have two possibilities. First, to assume aggression individually and try to seek solutions through the contact with public officials and/or elected

representatives, using informal practices to obtain personal benefits. Or to cooperate with other people and try to push through mass mobilization since the strength of the group could allow negotiation. Each city chose an alternative in Bogota, the first, individual contact and in Madrid, the second, mobilization. These two patterns have been closely associated with the performance of neighbourhood associations in each city and their patterns of mobilization and interaction with the government, which until today still seem to prevail.

In Colombia the state promoted the creation of the Community Action Board (JAC, acronym in Spanish) in the late fifties. Besides being self-managed social spaces contributing to the construction of roads, schools and others, the JAC were designed as a space for some social containment. It should be noted that his creation was associated with the Alliance for Progress in Latin America, established by the U.S. government with the purpose, among others, of limiting the spread of the communist threat in the region. Thus, from its inception the JAC had a vertical relationship with the political authorities, especially local ones, which were involved in solving community problems. The solution in many cases was mediated by the exchange of votes. In this way, the JAC became an important source for patronage in neighbourhoods (Borrero, 1989; Leal and Dávila, 1994; Gutiérrez, 1998; Rubio, 2003). But not only patronage, even indirectly policing (Gutiérrez: 1998:35), the last issue also came up in interviews. This point has been related to the high degree of repression in the Colombia, particularly until 1991.

In this situation the benefit of the community is obtained through a relationship between associative leaders and political leaders. The direct and personal contact is the strategy to get a government response. Therefore, and according to Putnam (1993:173-176), a patronage context discourages the horizontal social networking and cooperation since the individual links with the associative leader to obtain the benefit instead interacting in a horizontal network among equals. In the same order, Abers (1998:513) emphasizes that a clientelist framework discourages the civic participation for two reasons. First, there are few incentives for collective organization because the benefits are obtained through personal favours articulated by a single leader and not through protest and pressure. Second, people have had little experience of cooperative action. This leads to a disorganized and hard to break vicious cycle that results in a high degree of isolation that hinders the organization and cooperation. Moreover, this dynamic creates a gap, in hierarchical terms, between the leaders and the rest of the community. This is another of the perverse effects of patronage, the preservation of asymmetrical relations, the first between the political and the neighbourhood leader, and the second, between the neighbourhood and the community leader. Patronage transforms rights in political favours limiting the exercise of citizenship. In many of the interviews with social organizations it

was often heard “X politician did us the favour of fixing the streets, improving the conditions of schools, etc.” This situation perpetuates the idea that it is favours instead of citizen rights which they are able to demand.

Referring to the case of Madrid, the problem of urban housing in the late fifties and early sixties did not convert immediately into collective action; the Franco regime deterred the social mobilization. The threat of expropriation, as noted in the interviews, was in many cases the factor that prompted the mobilization along with the pressing needs of the new neighbours. A central element was the role played by the leftist organizations that were inserted into the neighbourhoods; they helped to give structure to the new population groups and promoted a shift from claims about specific topics to broader demands to local government in order to improve the quality of urban life and the access to housing (Castells, 1977). The discourse and organizational experience of leftist groups provided the citizen movement with help to create a collective action based in mobilization, cooperation and pressure even though these might incite reprisals from the regime. In the last years of the Franco regime the local neighbourhood movement had been strengthened in large cities with great capacity to mobilize demanding the improvement of urban conditions and also demanding democracy. Under the conditions of the Franco regime, the inability to solve problems individually led to the need for coordinated action and cooperation. Since then and until today, despite some approaches toward leftist governments, there has been a pattern of protest- mobilization-confrontation from the neighbourhood movement in which the possibility of pressure depends on its ability to mobilize (Walliser, 2008:280-281). However, this capacity was declining due to the resolution of their main demands: housing and democracy, as well as, the transfer of many of its leaders to leftist governments.

In this way the arrival of democracy in the two cities involved the incorporation of neighbourhood leaders to new spaces of representation in the city, local administrative boards in the case of Bogotá, and participation in local government or in the left parties in the case of Madrid, creating distance between the leaders and the grassroots.

In short, although the associationalism in Bogotá and in Madrid has been traditionally low there are significant differences regarding the autonomy and self-organization, elements that are central to understanding patterns of mobilization and dialogue with local authorities. In the case of Bogotá, autonomy as shown in the case of the JAC has been low, with a high dependency on the political sphere, also weak capacity for citizens self – organization, probably as a result of the clientelist co-optation to social organizations, which has discouraged cooperation as argued above. Similarly, the existence of weak links with leftist groups and the tendency in the country to associate

protest with subversive action, as the guerrillas, and violence may be factors that have been detrimental to the presence of greater autonomy and self-organizing ability of citizens in Bogota. This is an issue that deserves further deepening and is beyond the scope of this investigation. In the case of Madrid, the proximity of the neighbourhood movement with leftist parties and the configuration of a rights-based discourse, relating to both citizenship and to influencing the government process, generated from the beginning a high degree of autonomy from the political sphere. This autonomy however was further reduced particularly due to its relationship with the political left. The ability of self-organization in Madrid has generated a diverse associational ecology although the level of involvement is still relatively low when compared to the rest of Europe. Regarding neighbourhood movement, it is possible to state that while the links with the leftist political parties remains close, there has been a significant degree of autonomy, which is evident by the fluid relationship with CAM in the implementation of the 18,000 Plan and other subsequent agreements with Gallardon in 2004.

Formal and informal rules of local citizen participation

Both formal and informal rules, according to the literature of neo-institutionalism, influence the performance and outcomes of local citizen participation (Lowndes, 2001; Lowndes, Pratchett and Stocker, 2006). The adoption of rules on participation in the two cities was intended to modify the exclusionary practices that until then had characterized local governance as a result of authoritarian regimes. However, the insertion of participatory mechanisms in each city was the result of different processes.

Indeed, in Bogotá the issue was inserted in political agenda in order to obey a constitutional mandate and develop national standards. The Constitution of 1991 sought to transform the "restricted democracy" that had prevailed in the country since the establishment of the National Front to a plural democracy. Therefore, there were two key lines of constitutional reform: decentralization and participation. Notwithstanding the above, both political and social context have conditioned the development of standards and the implementation of participatory constitutional mandate in Bogota, as has been seen throughout the investigation. In the first city government after to the Constitution, Mayor Jaime Castro, implemented reforms aimed at strengthening the executive against legislative to allow greater independence in order to improve the effectiveness of political management. Hence, the participatory issue was secondary in the political agenda and a participatory planning was carried out in the districts to meet the national standard. In the two subsequent administrations (mayors Mockus and Peñalosa) the participatory theme was not central and the management focused largely on solving urban problems and demonstrating effectiveness. The ignorance about how to apply the subject besides the

mandatory character of doing so led to a trial and error of policies where there was not accumulation of knowledge. Each government fixed its own target and there was little continuity, consistent with the weak institutionalization of parties and political personalism already alluded above. On the other hand, given the weak capacity of citizen pressure to induce the establishment of formalized spaces of citizen participation that actually influence the decision-making, the government has been who has maintained the lead on the design of the participatory mechanisms and their scope.

From 2000 the Council approved legislation to regulate participatory planning in the districts. The Citizen Meetings have become the main forum for participation in the city and their design there was not influenced by social organizations. Since then, it has established the participatory planning process in districts whose achievements are far from those expected because of the high frustration of the participants regarding their actual ability to influence government decisions in their district, which is reflected in the fact that a minimum percentage of attendees repeat their involvement. Such frustration was expressed repeatedly in interviews with social organizations. This is also a process that requires well informed attendees that possess adequate technical knowledge, generating bias to the detriment of population with fewer resources and lower educational level. Furthermore, in response to the obligation to meet the standard a multitude of opportunities for participation has been created, 73 were accounted for in 2009 (Foro Nacional por Colombia, 2009) -atomized, underutilized, in most cases unrelated, and with low participatory effectiveness.

In short, in the case of Bogotá, participation has been developed under a top-down logic which has resulted in highly formalized processes, with the generalization of methodologies and rigid regulations. The little debate between political authorities and social organizations about the design and scope of the mechanisms has generated little ownership of the participatory spaces. As Goldfrank explains (2006), the top-down logic generates that the authorities view of the participatory spaces as a process that must be performed, complying with the national regulation, often emptying their content; and by a society that probably did not solve the low tendency to cooperate and mobilize.

In the case of Madrid, the insertion of the participatory issue on the agenda was different during different government periods, among others due to party competition (Rules of 1988) or the dominance of a ruling party (Rules of 1992). However, the initiative has not only depended on the political variable, but it was also influenced by the social factor. As noted above, it has had significant levels of autonomy and self-organization that have had an impact, at least in some periods, about the inclusion of this topic on the agenda. The first legislation of 1980 was partly the result of pressure from associations,

and even though its rules did not live up to the expectations of social organizations, it was seen as a first step to institutionalize processes that allow influencing on decision-making. During the PSOE government period the rules remained in formal terms, with some changes in 1982, although its efficacy was constantly contested by the associations. The 18,000 Plan was innovative initiative as a result of citizen pressure. Although it was carried out by the CAM it represented one of the most important experiences of participation in the city, after the neighbourhoods' remodelling plan that was performed mainly with the national government in the eighties. Finally, the Organic Regulation of Participation -2004- (ROPC) included in its formulating to associations, especially neighbours, these rules included innovative instruments as Special Investment Plans (IEP).

It is worth stressing that the existence of a network of associations with some ability to pressure and mobilize and with autonomy from the city government, in the case of Madrid, has made it possible for social actors to have an impact on the insertion of the participatory issue and in the design of participatory mechanisms to a different degree depending on the political context. Particularly the neighbourhood movement still counts, especially in some districts, with some capacity for mobilization and pressure largely channelled through the FRAVM. However in the case of Bogotá, the initiative has depended almost exclusively of city government. The low capacity of social organization has limited their autonomy and the possibility of social impact on the design of the participatory process. Instead of associations, there have been NGOs, universities and trade associations who have sought dialogue with the governments of the city and contributed to the debate regarding institutionalized spaces for participation.

This tends to confirm the hypothesis that in contexts with low social self-organization and low social autonomy the citizens have a very limited ability to demand and to play an important role in introducing the participatory issue on the political agenda. In such case, the initiative about policy participation and the design of the mechanisms will depend on the state initiative. By contrast, in settings with larger capacity for organization and social mobilization there are greater chances that the municipal government would consider social organizations in participatory policies, particularly if more sectors are mobilized.

As emphasized by neo-institutionalist literature informal arrangements must be observed in addition to the formal rules in order to determine the behaviour of the actors. As Lowndes and Pratchett (2009) suggest, formal rules open channels to improve citizen involvement in the political process, however informal practices can also determine courses of action, decision-making and the behaviour of social actors. In relation to Madrid, and according with the political ideology of the ruling party the participatory

spaces were not significantly modified in formal terms from 1980 to 2003; however, informal practices made the difference. Indeed, the documents analysed and the interviews showed that the main difference between the governments lays in the fluidity of informal relationships.

From its creation the District Councils were intended as the main structure of involvement in the districts, being subject in its operation and scope for posture district councillor, this has created tensions especially in periods of the PP and in districts with greater neighbourhood associative tradition (as in Usera, Puente de Vallecas and Villaverde). Districts with strained relations presented a block in the performance of the councils where associations stopped attending or there was an escalation of conflict. Direct contact with the officer or a meeting with the councillor seem to be the most effective strategies to meet the demands of the associations and neighbourhoods. Nevertheless when there is a strained relationship the dialogue stops and the informal channels do not work. Besides in such context, the associations are not involved in the formal mechanisms due to their low efficiency.

In the case of Bogotá, as was evident both in interviews and in documents where participatory spaces are evaluated, there is a general perception of low efficiency of the formal spaces with high frustration of the participants due to their low ability to effectively influence government processes. As in Madrid, direct contact with the politician or official is the best choice, however the difference is that in Bogotá, this dialogue is based in many cases on the exchange of votes. Contrary to expectations this exchange has increased, or at least mutated with the creation of a closer political representation in the districts, as in the case of JAL, and has seemed to permeate also the direct participatory mechanisms set among other reasons to neutralize such practices. In “Leopard terms”, “to change everything so that everything stays the same”.

According to Lowndes (2004) and Nohlen (2007), accomplishing a change into the governance from the implementation of institutional reforms, particularly in terms of citizen participation, is difficult to achieve as it entails relearning values and identities and modifying informal practices that involve, among others, relations of power and disadvantage. However, from more an optimistic perspective, Lowndes, Pratchett and Stoker (2006) emphasize that such path dependence can be rerouted; it will depend on the parties, as political leaders as well as on leaders of associations.

Patterns of participation in formal mechanisms of local citizen participation

The last part of the thesis, after defining the characteristics of the independent variables (political and social) and their individual impact on citizen participation, pertained to testing the hypothesis that the interaction of these variables can lead to different patterns of local participation in the two cities. The typology, instead of being a rigid scheme, sought to systematize the properties of the variables and to facilitate comparison acknowledging that it is based on ideal types that in practice can be blurry.

Arguing that the actions and practices through which citizens seek to influence the decision-making process in the context of formal mechanisms of participation depend on the interaction of institutional and political rules (incentives) and on the organizational capacity and pressure of the social actors can lead to different scenarios about the participatory pattern in each city. Thus, in a context with mobilized and autonomous associations present under favourable institutional and political conditions for participation, it is likely that the patterns of participation within the mechanisms created by the government promote further deliberation and influence on the agenda. When weakly organized social actors prevail in an institutional context that opens opportunities for participation, it is feasible that such participation will be instrumental. If participatory instruments take place in a context with unfavourable political and institutional factors to participation, as a result for example of top-down policies, the existence of organized social groups would likely encourage a confrontation dynamic. Finally, if the political-institutional framework is unfavourable to citizen participation and associations with low autonomy and weak mobilization exist, participatory practices aimed at co-optation and patronage may arise.

The findings of this research have shown that political and social characteristics are not static over time, so while there is path dependence it can be modified both by political actors, leaders and parties, as well as by the citizen's ability to pressure and mobilize. Chapter VI sought to test this hypothesis by analysing a participatory mechanism in each city, for which the empirical approach of observation and interviews was especially important. In Bogota Local Planning Councils in three locations were analyzed (Suba, Chapinero and Kennedy) in Madrid Special Investment Plans in three districts were also analyzed (Usera, Puente de Vallecas and Villaverde). The following table summarizes the participatory patterns observed in the two cities as part of the mechanisms studied. It should be noted that the boundaries between the two can be blurry; however it is useful as an analytical and comparative exercise.

Table 7.1 Typology participation patterns Bogotá and Madrid

| | | Political- institutional context | |
|--------------|--------|---|------------------------|
| | | Favourable | Unfavourable |
| Associations | Strong | Deliberation PEI (Madrid) | Confrontation |
| | Weak | Instrumentalization/ Manipulation CPL and Citizen Meetings (Bogotá) | Patronage/ co-optation |

Source: Own elaboration

In the case of Bogotá, exploring the process of political and institutional modernization evidenced that the political participation until 1991 had an exclusionary and plural trend, where both the authorities and the institutional design discouraged the direct citizen participation in the process of local government. To this scenario one has to add, and probably partly as a consequence of it, a civil society with little capacity for self-organization, with a low level of autonomy from the state and with a reduced and highly fragmented associational ecology that exceptionally resorted to mobilization and protest. After the reforms of the Constitution 1991, institutional design is formally more open and encourages participation, but in practice the effectiveness of these spaces on making possible the influence of citizens in the decision-making is still very scarce.

The table 7.1 shows that participation in Bogota has tended to be between manipulation and patronage. In formal terms, the city has created opportunities for participation, but as reiterated throughout the investigation the citizens have had little to do with the design of such mechanisms that are primarily by state initiatives. Given the practical weakness of the associations, there has been a high degree of manipulation and even survival of patronage logic. The instrumentation can be read as the appropriation of these scenarios by the political authorities who, given the weakness of social organizations, use them to legitimize policies that are pre-defined, in which case, the social actors have little scope to influence on the decision-making. Patronage, as already mentioned, has been a common practice that became widespread in the National Front period, and still exists in the city, based on asymmetrical exchanges, where the politician swaps votes for access to public resources.

When analysing the Local Planning Councils (CPL acronym in Spanish), it was observed that the capability of these mechanisms, along with Citizen Meetings, to include

the proposals in the development plans of the districts is low. This happens basically for three reasons. First, because the proposals should be linked to the City Development Plan which is presented by the Mayor, so from the start there is a little autonomy to formulate initiatives according to the needs identified by social organizations. As evidenced, in many cases local plans end up being a copy of the general plan of the city. Second, the presentation of projects from citizens entails having technical knowledge and information on the situation of the district, which happens exceptionally. And third, because for many of the *ediles* their main formula for reelection depends on patronage and in order to respond to their constituents the *ediles* need to control the district's development plan to a great extent as well as the budget allocation, which has created a clash between political and participatory logic. As a result, as discussed in Chapter VI, the plans are formulated in nominal way, the programs are named broadly integrating proposals from citizens in the Citizen Meetings and the CPL but the plan execution rarely matches the citizens' demands. Thus, while there is a quite formal institutional design that could encourage citizens' participation in the governance processes of the districts, currently such mechanisms seem like a restricted door to achieve this objective.

This means shifting from manipulation of the mechanism, in order to show greater democracy in the city and to get some legitimacy, to that in practice even patronage logics can occur, or even that simply a few frustrated citizens can keep participating in the process. When the interviewees from social organizations were questioned about what was the most effective way to insert issues on the political agenda of the district, they responded that direct contact or meeting with the *edil* (councillors from the district) or the local mayor was the best option. In an interview, one *edil* summed it up as follows: "Since presenting the project in the Citizen Meetings exclusively does not work to influence the local agenda; the process should include several ways like participating in Citizen Meetings and CPL, contacting the *ediles* and even lobbying with the local mayor. It is necessary to find a way to prevent people from feeling worn out in the process, because as it is, this is exhausting". Given the ineffectiveness of the formal mechanisms, people turn to the informal ones. As direct contact with the *edil* and the mayor happens, the exchange of votes for "political favours" happens as well. As a result of this, the direct, personal and asymmetrical relationship between voters and *ediles* continues to permeate the participatory mechanism created and shows a meagre responsiveness through these instruments.

However, it must be recognized that significant progress has been made in the city due to the inclusion of this issue in the government's agenda, even if being part of mandatory implementation. The provision of technical and logistical resources, the education of the governmental human resources, and the need to know the matter in

order to implement the standards and opening instruments, has led the government to have an increased awareness of the matter and to the allocation of some resources. This has been evident in the fieldwork, where many interviewees and organizations from the government were available and provided information without problems, especially in the municipal level. Social actors have been gaining familiarity with the idea of participation as a right and as an exercise of citizenship. Although the discourse was perceived from a minority of the interviewees, it was particularly observed in the newly established associations.

In the case of Madrid the transformation of political and social actors on the participatory issue has been more evident than in the case of Bogota where the weakness of associations has been a constant. In Madrid, at the beginning of democracy some social actors capable of mobilization, but with relative autonomy since associative former leaders became part of the government and also the parties that controlled the local power were the same as in previous years, contributed to the organization of associations, especially the of neighbourhood. At that time it could be seen some manipulation of the associative neighbourhood which in any case was also very challenged by this movement. Although the mobilization capacity has been declining over the years, the neighbourhood movement has continued to use the strategy of protest-mobilization-negotiation to seek direct influence on the processes of local government. This strategy has been most pronounced in the PP governments, where informal forms of participation, such as, direct contact with politicians or officials appear to be less effective.

However there have been periods where the government has seemed more open to the citizen involvement in the decision-making, the main example has been the 18,000 Plan and subsequently, the Special Investment Plans (PEI acronym in Spanish). The 18,000 Plan was made directly with the CAM and was an interesting exercise of participation which was a result of pressure and mobilization of associations. This will be described as an exercise in bottom-up participation. Social mobilization found response from CAM, under a system of government with strong leadership, and it was the executive, the President, who decided to create a space for direct involvement; the implementation of resources was highly a result of negotiation and deliberation.

The PEI has been a central strategy dependent of the executive of the city and established directly by the Mayor Ruiz Gallardon in an agreement reached with the FRAVM. While according to associative interviewees the results are far from what was reached with the 18,000 Plan, the PEI was a strategy that allowed them to maintain some kind of influence on the public agenda, in a context of low capacity of pressure and mobilization, even while being aware that the possibility was very limited. In fact, for this

reason PEI are located in the table 7.1 in a diffuse plane between deliberation and manipulation. According to the associations interviewed, the chances that their proposals were integrated into the agenda were subject largely to the interest that the government would have on the particular issue and obviously on budget conditions and technical matters, which government respondents called: objective reasons. Although the prospect of negotiation was more asymmetric in PEI than in the 18,000 Plan, the associations recognize that some of their issues were inserted by these plans and even though, most associations were very critical of the results of these mechanisms they recognized them as ways of keeping in touch with the government in a context of low capacity to mobilize and block other spaces as District Councils, which in the three districts studied were almost paralyzed. While the neighbourhood associations' ability to mobilize in Madrid has been declining, it is also true that in the last stage of fieldwork, a more dynamic activity due to social effects of the crisis and in certain neighbourhood associations was observed. It was also noted that some interviewees highlighted the rapprochement to 15 -M as a new engine for mobilization.

In short, the research has revealed the influence of the political and social context of cities on participation patterns while testing some central hypotheses of theories of local citizen participation in this regard. However, with the fieldwork and the related literature analysis other questions arose and have opened new scenarios for future research lines.

One of the main issues arising from this research is the role of path dependence in the implementation and outcomes of citizen participation, in terms of their impact on local democracy, which leads to the question: Can participation reforms help overcome contexts traditionally exclusive? How much of it depends on the institutional design and the political, and how much on the capacity for self -organization and autonomy of social organizations?

The comparative research on the experience of other cities in terms of citizen participation mechanisms can contribute to shed light on the interaction between the two variables analysed and check the typology presented. Is it actually more likely for participatory spaces to display a tendency to co-optation and manipulation in demobilized societies with low levels of associationalism? Or, Can these practices develop in societies with greater organizational capacity? Moreover, Will mechanisms with real capacity for deliberation and influence in the decision-making depend on political and social factors? Or, Must other factors be taken into account?

Some factors such as the party system proved to be a central key, in the two cities analysed, for the development of policies and institutional mechanisms of participation.

This issue has not been deeply dealt with in the literature on this subject and it is necessary to explore its effects, preferably doing comparative investigations to verify their influence. The matter is particularly important in Latin America where they are carrying out diverse experiences of local participation, but there has been an increasingly growing trend of deinstitutionalization of the party systems of the region. Given that the political parties are responsible for channelling the demands of society on citizen participation and inserting them into the agenda, what happens when there are not stable political forces that are committed to the issue? Can personalistic governments lead to fragmented policies, and to participatory spaces with little chance of consolidation?

In short, it is necessary to continue exploring the political and social conditions present in the places adopting mechanisms for citizen participation in order to determine the real possibility that they contribute to local democracy, and to what extent citizens may actually influence the government's agenda , beyond electoral mechanisms, especially at a time like the present in which the reality of many countries calls to political science to re-examine the adequacy of conventional channels of representative democracy.

BIBLIOGRAFÍA

- Abers, Rebecca (2003) "Reflexiones sobre los factores que dan lugar al gobierno participativo con poder de decisión" en Archon Fung y Erik O. Wright Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Bogotá Universidad Nacional de Colombia.
- _____ (2000) *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers.
- _____ (1998) From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, Vol. 26, No. 4, diciembre. pp. 511- 537.
- _____ (1997) *Inventing local democracy. Neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brazil*. Tesis doctoral. Los Angeles: University of California.
- Acebedo Restrepo, Luis Fernando (2006) *Las industrias en el proceso de expansión de Bogotá hacia el occidente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Alape, Arturo (1980) *Un día de septiembre. Testimonios del Paro Cívico Nacional, 1977*, Bogotá: Armadillo.
- _____ (1984) *El Bogotazo*. Bogotá: Editorial Pluma.
- Alba, Carlos (1997) "Gobierno local y ciencia política: una aproximación" en Carlos Alba y Francisco Vanaclocha *El sistema políticos local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.
- Alba, Carlos y Carmen Navarro (2006) "Mayors and Local Adminsitrators: A Puzzling Relationship", en Bäck, Henry, Hubert Heinelt y Annick Magnier (eds.) *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissen- Schatten: 287-310.
- _____ (2003) "Twenty-five years of democratic local government in Spain". En Norbert Kersting, y Angelica Vetter, *Reforming local government in Europe*. Opladen: Leske and Budrich: 197-220
- Alba, Carlos, Navarro, Carmen y García, Elena (2005) "Descripción del tejido asociativo del municipio de Madrid". Informe Ayuntamiento de Madrid.
- Alcázar, Miguel, Julio Alguacil, Javier Camacho, Concha Denche, Elías Trabada, René Rodríguez (1993) *Estudio sociourbanístico para el desarrollo de un Plan Integral en los distritos de Villaverde y Usera de Madrid*. Estudio realizado para la Dirección

General de Planeamiento Urbanístico y Concertación de la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid.

Almond Gabriel y Powell Bingham (1966) *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston: Little Brown & Co.

Alonso, Luis Enrique (1991) "Los nuevos movimientos sociales y el hecho diferencial español: una interpretación" en J. Vidal (ed.) *España a debate* (Vol. 2). Madrid: Tecnos. pp. 71-98.

Álvarez, Jaime (1994) "Bogotá: estructura socioespacial y planeación participativa" En Tomás Rodríguez Villasante (Coord.) *Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Anduiza, Eva y Bosch, Agustí (2004) "Comportamiento político y electoral". Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política.

Anduiza, Eva y Sergi De Maya (2005) *La qualitat en la participació una proposta d'Indicadors*. Finestra Oberta, 43. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Apter, David (1965) *The Politics of Modernization*, Chicago: University of Chicago Press.

Archer Ronald P. (1996) "Fuerza y Debilidad Partidaria en la Asediada Democracia Colombiana". En *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina*, Scott Mainwaring y Timothy Scully (Ed). Santiago de Chile: Cieplan, 133-161.

_____ (1990) "The Transition from Traditional to Broker Clientelism in Colombia: Political Stability and Social Unrest" en: Working Paper Series. Working Paper No. 140, The Helen Kellogg Institute, Julio

Archila Neira, Mauricio (2004) "Lo social y lo político en Colombia (1958-2000)" en César Ayala Diago, *La Historia política hoy: sus métodos y las ciencias sociales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. pp.207 – 234.

Archila, Mauricio, Delgado, Álvaro, García, Martha C. y Prada, Esmeralda (2002), *25 años de luchas sociales en Colombia, 1975-2000*. Bogotá: Cinep.

Arenilla Sáez, García Vargas y Llorente Márquez. (2007) *Participación ciudadana y planificación estratégica. Los planes especiales de inversión y actuación territorial (PEI) de Madrid*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, diciembre. www.eumed.net/rev/ccss Consultado 10 de abril de 2012.

Arenilla Sáez, Manuel (2011) "Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid", *Revista Española de Ciencia Política*, 25: 31-56.

- Arnstein, Sherry R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, Julio, pp. 216-224.
- Avtizer, Leonardo (2010) Las instituciones participativas en el Brasil democrático. México: Biblioteca, Universidad Veracruzana.
- _____ (2004) "Civil Society in Latin America. Uncivil, liberal and participatory models". En Marlies Glasius, David Lewis y Hakan Seckinelgin (Ed.): Exploring civil society: political and cultural contexts. Editorial Routledge. pp. 53- 60.
- Baiocchi, Gianpaolo (2005) Militants and citizens: The politics of participatory democracy in Porto Alegre. Stanford: Stanford University Press.
- Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller y Marcelo K. Silva (2011) Bootstrapping democracy. Transforming local governance and civil society in Brazil. Stanford: Stanford University Press.
- Bachrach, P. (1967) The Theory of Democratic Elitism. A Critique, Boston: Little Brown.
- Bäck, Henry, Hubert Heinelt y Annick Magnier (eds.) (2006) The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissen- Schatten
- Banfield Edward (1958) *The Moral Basis of Backward Society*. Nueva York: The Free Press.
- Barber, Benjamin (1984) "Strong Democracy: Participatory Politics for a new age". Berkley: University of California Press.
- Batley R. y Stocker G. (eds.) (1991) Local government in Europe. Trends and developments" Londres: McMillan.
- Benedicto, Jorge (1997) "Las bases culturales de la ciudadanía democrática en España" en Pilar del Castillo e Ismael Crespo (eds.) Cultura Política. Enfoques teóricos y análisis empíricos. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Binder, Coleman, Lapalombara, Pye, Verba y Weiner (1971) "Crises and sequences in political development" Princeton: Princeton University Press. 109
- Bogason, Peter (1996) "The fragmentation of local government in Scandinavia", European Journal of Political Research, Vol. 30, Issue 1, pag. 65–86
- Boix, Carles y Daniel Posner (2000) "Capital Social y Democracia" Revista Española de Ciencia Política, Vol.1., Núm. 2, pp.159-185.
- Bonilla M. Daniel (2006) "Pluralismo jurídico y propiedad extralegal: Clase, cultura y derecho en Bogotá" en Revista de Derecho Privado No. 36. Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes. Junio. pp. 207- 233.
- Borja, Jordi (2008) "El movimiento ciudadano en busca de la ciudad futura (frente a la ciudad disuelta y la izquierda errante)" en Vicente Pérez Q. y Pablo Sánchez

Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968- 2008. Madrid: Ed. Catarata. pp. 355-387.

Borrero, Camilo (1989) "Acción comunal y política estatal: ¿un matrimonio indisoluble?" en documentos ocasionales No. 57 CINEP.

Botella, Joan (1992) "La galaxia Local en el Sistema Político Español" Revista de Estudios Políticos 76 abril-junio.

Botero, María Helena y Camilo Suárez Espinosa (2010) Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa. Documento de investigación núm. 37. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Bourdieu, Pierre (1985) "The Forms of Capital" In John G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press

Bromberg, Paul (2001) "Análisis político y administrativo de la descentralización en Bogotá" en Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal. México D.C.: Instituto Electoral del Distrito Federal. pp. 197- 212.

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

Brugué, Joaquim y Raquel Gallego (2001) "¿Una administración pública democrática?" en Joan Font (Comp.) Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política.

Brugué, Quim y Ricard Gomà (1998) "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización" en Brugué, Quim y Ricard Gomà (eds.) Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Editorial Ariel Ciencia Política.

Brugué, Quim, Joan Font y Ricard Gomà (2003) "Participación y democracia: asociaciones y poder local" en María Jesús Funes y Ramón Adell, Movimientos sociales. Cambio social y participación. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid.

Burki Shahid, Guillermo Perry y William Dillinger (1999). Más Allá del Centro: La Descentralización del Estado. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial

Burton, Michael, Richard Gunther y John Higley (1992) "An introduction: elite transformation and democratic regime" en John Higley y Richard Gunther (eds.) Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 1-37.

Càis, Jordi (1997), Metodología del análisis comparativo. Cuadernos metodológicos, nº 21. Madrid: CIS.

- Caprarella, Marcello y Fanny Hernández (2008) "Las luchas por la ciudad: vecinos-trabajadores en la periferias de Madrid. 1968- 1982" en Vicente Pérez Q. y Pablo Sánchez Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968- 2008. Madrid: Ed. Catarata. pp. 33- 53
- Cardona, Ramiro (1973) "La urbanización no controlada en Colombia" en Manuel Castells *et al.* Imperialismo y urbanización en América Latina. Barcelona: Gustavo Gili DL. pp. 167-182.
- Cardoso, Fernando y Falleto, Enzo (1973) *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Carrillo, Jaime (1981) *Los paros cívicos en Colombia*. Bogotá: Oveja Negra.
- Casanova, José (1982) "The modernization of Spain", *Telos* No. 53, otoño.
- _____ (1983) *The Opus Dei ethic and the modernization of Spain*, tesis doctoral, New School for Social Research, Ann Arbor: University Microfilms.
- _____ (1992) "Modernización y democratización: reflexiones sobre la transición española a la democracia" En Teresa Carnero (Ed.) *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Madrid: Alianza. pp. 252-262.
- Castells, Manuel (1973) "La urbanización dependiente en América Latina" en Manuel Castells *et al* *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili DL. pp. 7-26.
- _____ (1977) *Ciudad, democracia y socialismo. La experiencia de las Asociaciones de vecinos de Madrid*. Madrid: Siglo XXI, editores.
- _____ (2008) "Productores de ciudad: el movimiento ciudadano de Madrid" en Vicente Pérez Q. y Pablo Sánchez *Memoria ciudadana y movimiento vecinal*. Madrid 1968- 2008. Madrid: Ed. Catarata. pp. 21-32.
- Castro, Jaime y Fernando Garavito (1994) *Jaime Castro: tres años de soledad*. Bogotá: Ópticas Gráficas.
- Centro Nacional de Estudios de la Construcción –CENAC- (1976) *Déficit de vivienda en Colombia 1964-1973 y Proyecciones 1974-1980*. Bogotá: Cenac.
- Chubb, Judith (1982) *Patronage, Power and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, Jean L. y Arato Andrew (2001) "Sociedad Civil y Teoría Política". Fondo de Cultura Económica. México.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (Eds.) (1995) *Associations and Democracy*. Londres: Verso.

- Coleman, James (1990) "Foundations of Social Theory". Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- _____ (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital", en *American Journal of Sociology*. pp. 96-120.
- _____ (1960) The Political Systems of the Developing Areas, en Gabriel A. Almond and James S. Coleman (ed.), *The Politics of the Developing Areas*. Princeton University Press. pp. 532-576
- Colino, César y Del Pino, Eloísa (2011) "Spain: the consolidation of strong regional governments and the limits of local decentralization" en John Loughlin, Frank Lendrinks y Anders Lidström *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (2006) "Un fantasma recorre Europa renovación democrática mediante política de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)", Documento de trabajo 07-06. Unidad de Políticas Comparadas, Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- _____ (2003) *Gobiernos locales e impulso democrático las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, Madrid: Fundación Alternativas.
- Collier, David (ed.) (1985) *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Colomer, Josep M. (1998): *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1950) *Estudio económico de América Latina*, Santiago de Chile.
- _____ (1953) *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*, Santiago de Chile.
- Conde Jorrín, Javier y Antonia Santos (1994) "Tejido social y red asociativa en Bogotá: ¿hacia prácticas emancipatorias?" En Tomás Rodríguez Villasante (Coord.) *Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Contreras Ortiz, Yency (2004) *Organización comunitaria y construcción de ciudadanía en Bogotá. Experiencias comunitarias en la localidad de San Cristóbal*. Trabajo de grado CIDER- Universidad de Los Andes. Bogotá.
- Corredor, Consuelo (1988) *Violencia y problema agrario. Análisis, 1, Documentos ocasionales No. 50*, Septiembre de 1988. Bogotá: CINEP.

- Cotarelo, Ramón (ed.) (1992) *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Council of Europe, 1995. *The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe*, No. 56. Council of Europe
- Cruz Cárdenas, Antonio (1997) *Grandes Oradores Colombianos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Cunill, Grau, Nuria (1991) "Participación Ciudadana: Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos". Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Dahl, Robert (1971) *Polyarquy. Participation and Opposition*. New Heaven, Yale University Press.
- Dahl, Robert y Edward Tufte (1973) *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés (1992) ¿Del bipartidismo a un nuevo sistema de partidos? Crisis, constituyente y reconstrucción de un orden político democrático en Colombia. En *Revista América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca. No. 3, marzo. pp. 35-42.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés y Natalia Delgado (2002) "La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación? en Francisco Gutiérrez, Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano. Bogotá: Editorial Norma. pp. 319-356.
- Dávila, Julio (2005) "La transformación de Bogotá" en Fernando Cepeda (Ed.) *Fortalezas de Colombia*. Bogotá, Editorial Planeta. pp. 418-439.
- Dávila, Julio y Alan Gilbert (2001) "Los alcaldes mayores y la gestión de Bogotá, 1961-2001" *Revista Territorios* 5. pp. 15-34.
- Deas, Malcom (1993) *Del poder y la gramática*, Bogotá, Tercer Mundo Editores
- Del Águila, Rafael y Ricardo Montoro (1984) *El discurso político de la transición española*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- De la Mata, María del Prado. 2008. "El movimiento por la dignidad del sur: en la prehistoria de los presupuestos participativos", en Pérez, Vicente y Sánchez Pablo (Eds.) *Memoria ciudadana y movimiento vecinal*. Madrid 1968- 2008. Madrid: Ed. Catarata.
- De Roux, Francisco y Escobar, Cristina (2005) "Los movimientos populares en Colombia" (1970-1983) en Daniel Camacho y Rafael Menjivar (ed.) *Los Movimientos Populares en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI y Universidad de las Naciones Unidas.

- Del Campo, Salustiano (1975) La población de España. World Population Year. CICRED
- Delgado Sotillos, Irene y Lourdes López Nieto (1997) "Las especificidades de las arenas electorales municipales" en Carlos Alba y Francisco Vanaclocha El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado. pp. 247-274.
- Della Porta, Donatella (2009) "La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa", *Partecipazione e conflitto*. En colaboración con Bernard Gbikpi.
- Denzin, N.K. (1978) The research act: a theoretical introduction to sociological methods. McGraw-Hill.
- Deutsch, Karl W. (1961) "Social mobilization and political development". American Political Science Review 55. pp. 493-514.
- Diamond, Larry y Juan Linz, Juan (1989) Introduction, en: Diamond, Larry, Juan Linz y Seymour Lipset (Eds.) Democracy in Developing Countries. Politics, Society and Democracy in Latin America, vol. IV, Boulder.
- Diamond, Larry, (1993) "Three Paradoxes of Democracy", en Global Resurgence of Democracy, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Eds). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry, Juan Linz y Seymour Lipset (Eds.) (1989) Democracy in Developing Countries. Politics, Society and Democracy in Latin America, vol. IV, Boulder.
- Dix, Robert H. (1980) Consociational Democracy: The Case of Colombia. Comparative Politics, Vol. 12, No. 3 (Apr., 1980), pp. 303-321.
- Downs, Anthony (1973) Teoría económica de la democracia. México D.C.: Editorial Aguilar
- Edwards Bob, Michael Foley y Mario Diani (2001) "Civil Society and political context" en B. Edwards, M. Foley y M. Diani, Beyond Tocqueville. Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective. Tufts University
- Eisenstadt, Samuel (1963) *Modernization: Growth and Diversity*. Bloomington: Indiana Univ., Department of Government.
- Escallón, Clemencia y John Sudarsky (2001) "La formulación de los planes de desarrollo local por medio de los Encuentros Ciudadanos en Bogotá", Participación Ciudadana en la Planeación del Desarrollo Municipal, Distrital y Nacional, Jaime Álvarez (comp.), Veeduría Distrital, Bogotá, 2001
- Escobar, Arturo (2002) "Globalización, desarrollo y modernidad" en Escobar, Arturo et. Al Planeación, participación y desarrollo. Medellín: Corporación Región, Universidad Nacional, Fundación Social.

- Escobar, Arturo y Sonia Álvarez (1992) "Introduction: Theory and protest in Latin America today" en Escobar, Arturo y Sonia Álvarez (eds.), *The making of social movements in Latin America. Identity, strategy and democracy*. Westview Press. pp. 1-15.
- Fajardo, Octavio, Nancy Moreno y William Moreno (2010) *Encuentros ciudadanos 2008 - Formulación de Planes de Desarrollo Locales*. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, IDPAC. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Fals Borda, Orlando (1975) *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá: .Ed. Rias.
- Fishkin, J. (1995) *Democracia y deliberación*, Barcelona: Ariel.
- Fishman, Robert, "Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy", *World Politics*, 42, 3, 1990, pp. 422-440.
- FOESSA (1976) *Estudios sociológicos sobre la situación social en España*. Madrid: Editorial Euroamerica.
- Font, Joan (coord.) (2011) *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*. Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces.
- Font, Joan (2001) "Introducción", en Joan Font (coord.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política.
- Font, Joan y Carolina Galais (2011) "The qualities of local participation the explanatory role of ideology, external support and civil society as organizer". *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Font, Joan y Ricard Gomá (2001) "La democracia local un mapa de experiencias participativas", En Joan Font (Comp.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona Ed. Ariel Ciencia Política.
- Font, Joan, e Ismael Blanco (2005) "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31 1-17.
- Font, Joan, Blanco, Ismael, Gomá, Ricardo y Jarque, Marina (2001) "Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: Una Visión Panorámica" en *Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental, XV Concurso de Ensayos y Monografías Sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*. Caracas: CLAD
- Font, Joan, José Ramón Montero y Mariano Torcal (2006) "Ciudadanos, Asociaciones y Activistas" en Montero, Font y Torcal, eds., *Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España*. Centro de Investigaciones Sociológicas –CIS-.

- Frank, André (1967) *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Nueva York: Monthly Review Press.
- Fundación Corona (2003) *La Apuesta de los Ciudadanos. Tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá 2001*. Editorial Gente Nueva. Bogotá, 2003.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (2003) *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá Universidad Nacional de Colombia.
- Gaitán, Pilar (1992) *Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá, Editorial Tercer Mundo y Universidad Nacional.
- Galais, Carolina, David Corrochano y Paloma Fontcuberta (2011) “¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos?” en Joan Font (coord.) *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*. Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces.
- Garay, Luis Jorge (2010) “Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia” en 25 años de la descentralización en Colombia. Fundación Konrad Adenauer. Bogotá.
- García, Martha Cecilia (2001) “Luchas y movimientos cívicos en Colombia durante los ochenta y los noventa, transformaciones y permanencias” en Mauricio Archila (ed.) *Movimientos sociales, Estado y democracia*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.
- García Sánchez, Miguel (2003) *¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*, Bogotá: CESO- Universidad de los Andes y IEPRI- Universidad Nacional de Colombia.
- _____ (2002) “La política bogotana, un espacio en recomposición (1982-2001)” en Francisco Gutiérrez, *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogota: Editorial Norma. pp. 35-84.
- _____ (2000) “Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas: el sistema de partidos en el ámbito municipal 1988-1997”. *Revista Análisis Político* No. 41. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional De Colombia.
- García V., Ricardo (2010) *Sistemas de evaluación participados en los gobiernos locales: el caso de la ciudad de Madrid en Arenilla Sáez, Manuel (Coord.) La administración pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: Instituto Nacional De Administración Pública. pp. 229-256.
- Gaventa, John (2001) *Towards participatory local governance: six propositions for discussion*. Brighton: Institute of Development Studies.

- _____ (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.
- Gilbert, Alan (1981) "Pirates and Invaders: Land Acquisition in Urban Colombia and Venezuela" en *WorldDevelopment*, Vol. 9, No. 1, pp. 657-678.
- Gilbert, Alan y María Teresa Garcés (2008) Bogotá: Progreso, Gobernabilidad y Pobreza. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Colombia.
- Gilbert, Alan y Julio Dávila (2002) "Bogota: Progress within a Hostile Environment" en D. J. Mayers, H.A. Dietz (eds.) *Capital City Politics in Latin America: Democratisation and Empowerment*. Boulder: Lynne Rienner. pp. 29-63.
- Godoy, Oscar (1990) (ed.) *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Goldfrank, Benjamin (2011) "Los consejos comunales: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana?" en *Íconos, Revista de Ciencias Sociales -Flacso Ecuador-*, No. 40, mayo. pp. 41-55.
- _____ (2006) "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio" en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, Nº 2. pp. 3-28.
- Goldsmith, Michael y Kenneth Newton (1997) "Gobierno local en el mundo moderno" en Carlos Alba y Francisco Vanaclocha *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado. pp. 37-76.
- Gomà, Ricard y Font, Joan (2001) "La democracia local: un mapa de experiencias participativas", en Joan Font (Comp.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política.
- Gómez-Reino Cachafero, Margarita y Oñate Rubacalba, Pablo. 1992. "Elecciones locales y municipales de 1991 en Madrid, Municipio y Comunidad" en *Revista de Estudios Políticos*, No. 76. pp. 221-253.
- González, Esperanza (2007) "Trayecto, alcance y retos de la participación ciudadana en Bogotá" En *Alcaldía Mayor de Bogotá- Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC) Memoria del Seminario Internacional de Participación*. Bogotá, noviembre 14 y 15 de 2007.
- González Urruela, Esmeralda (1991) "Industrialización y desarrollo metropolitano en España" en *Eria, Revista Cuatrimestral de Geografía*, No. 26. pp. 199-216.
- Goodin, Robert (1996) "Institutions and their design" en Robert Goodin (ed.) *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press. pp. 1-53.

- Gunther, Richard, Giacomo Sani y Goldie Shabad (1986) El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución. Madrid: CIS.
- Gunther, Richard, José Ramón Montero y Joan Botella (eds.) (2004) Democracy in Modern Spain. New Haven: Yale University Press.
- Gutiérrez Sanín Francisco (2007) ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002. Bogotá: Editorial Norma.
- _____ (2001) "¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998)" América Latina Hoy, 27,2001, pp. 189-215. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- _____ (1995) "Tendencias de cambio en el sistema de partidos: El caso de Bogotá", en Revista Análisis Político No. 24, enero- abril. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- _____ (1996) "Dilemas y paradojas de la transición participativa" en Revista Análisis Político No. 29, septiembre- diciembre. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Guzmán Germán C., Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna (1962) La Violencia en Colombia. Primer Tomo, Bogotá: Editorial Tercer Mundo
- Hagopian, Frances y Scott Mainwaring (2005) The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996) "Political Sciences and the Three New Institutionalisms". MPIFG, Discussion Paper 96 (6): 1-32.
- Hartlyn, Jonathan (1989) "Colombia: The Politics of Violence an Accomodation", en Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Lipset (eds.) Democracy in Developing Countries. Vol. 4. Latin America. Boulder: Lynne Rienner Publishers. pp. 291-334.
- _____ (1988) "The Politics of Coalition Rule in Colombia" Nueva York: Cambridge University Press.
- Hataya, Noriko (1994) Barrio a Barrio se construye una ciudad. Descentralización y servicios urbanos en Bogotá. Documentos Ocasionales No. 70 Bogotá: CINEP.
- Hataya, Noriko, Alfonso, Oscar y Jaramillo, Samuel (1997). Organización popular y desarrollo urbano en Bogotá. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Heinelt, Hubert y Nikolaos K. Hlepas (2006) "Typologies of local government systems" en Bäck, Henry, Hubert Heinelt y Annick Magnier (eds.) The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissen- Schatten. pp. 287-310.
- Held, David (1991) Modelos de Democracia. Madrid: Alianza.

- Held, David y C. Pollit (1986) *New Forms of Democracy*, Londres: Sage.
- Hernández Quiñones, Andrés (2010) "La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones" *Colombia Internacional* 71, enero a junio. Bogotá: Universidad de los Andes. pp. 85-107.
- _____ (2004) *Modelo y calidad de la democracia en Bogotá en la última década*. Bogotá: CIDER- Universidad de los Andes.
- Hevia de la Jara, Felipe (2006) *Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina*, en Evelina Dagninio, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (eds.) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica. pp. 367-395.
- Higley, John y Richard Gunther (eds.) (1992) *Elites and Democratic Consolidation in Latin American and Southern Europe*, New York: Cambridge University Press.
- Hirschman, Albert O. (1986) *El avance en colectividad. Experimentos populares en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Holmes, Stephen (1993) "Tocqueville and Democracy", en D. Copp, J. Hampton e J. Roemer, *The Idea of Democracy*, Cambridge: University Press.
- Huntington, Samuel, P. (1996) *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Editorial Paidós.
- _____ (1991) *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman, OK. University of Oklahoma Press
- _____ (1971). "The change to change: modernization, development, and politics". *Comparative Politics*. 3.
- Inglehart, Ronald (1998) *Modernización y postmodernización. El cambio cultural, economic y político en 43 sociedades*. Madrid: CIS.
- _____ (1991) "El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas". Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel (2006) *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*. Madrid: CIS- Siglo XXI Ed.
- Jaramillo, Samuel (1979) *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: CEDE.
- Jaramillo Giraldo, José Manuel (2005) *Evolución orgánico funcional del Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital 1968-2004*. Archivo de Bogotá
- Jaramillo, Samuel y Martha Schteingart (1983) "Procesos sociales y producción de vivienda en América Latina: 1960-1980 (Análisis de casos)", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 45, No. 1, enero y marzo. pp. 11-28.

- John, Peter (2001) *Local Governance in Western Europe* London: Sage Publication
- John, Peter y Saiz, M. (1999) "Local Political Parties in Comparative Perspective", en Saiz, M. y Geser, H. (eds.): *Local Parties in Political and Organizational Perspective*, Boulder, Westview Press, pp. 44-75.
- Karl, Terry Lynn (1990) "Dilemmas of Democratization in Latin America." *Comparative Politics* 23:1-21.
- Knight, John (1992) *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krause, Walter (1963) "La Alianza para el Progreso" en *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 5, No. 1 (Enero, 1963), pp. 67-81.
- Leal Buitrago Francisco (2005) "Colombia: un bipartidismo en crisis" en Lorenzo Meyer y José Luis Reina Los sistemas políticos en América Latina. México: Editorial Siglo XXI. pp. 237-268.
- _____ (1995) *En busca de la estabilidad perdida*. Bogotá: Tercer Mundo.
- _____ (1991) "Los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre Estado y sociedad civil", *Revista Análisis Político* No. 13, mayo- agosto. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional De Colombia.
- _____ (1989) *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Editorial Siglo XXI.
- _____ (1984) "Los militares en el desarrollo del Estado, 1907-1969", en *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores-CEREC, págs. 171-221.
- Leal Francisco y Dávila Andrés (1994), *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, IEPRI.
- Leal, Francisco y León Zamosc (eds.) (1990) *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años ochenta*, Bogotá, Tercer Mundo Editores –IEPRI.
- LeGrand, Catherine (1997). "La política y La Violencia en Colombia, 1946-1965: Interpretaciones en la década de los ochenta" . En *Memoria y Sociedad* 2.
- Lemarchand René y Keith Legg (1972) "Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis," *Comparative Politics*, Vol. 4(2).
- Lerner, Daniel (1964) *The Passing of Traditional Society*, New York: The Free Press.
- Levi, Margaret (1996) "Social and Unsocial Capital. A review essay of Robert Putnam's *Making Democracy Work*" *Politics and Society* vol. 24, No. 1, marzo. pp. 45-55.
- Levy, Marion J. (1966) *Modernization and the Structure of Society: A Setting for International Affairs*. 2 vols. Princeton Univ. Press.
- Levy, Michael (1967) *Social Patterns and Problems of Modernization*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

- Lijphart, Arend (1994) "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations" en Juan Linz y Arturo Valenzuela (Eds) *The failure of presidential democracy. Comparative perspectives. Vol. I.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- _____ (1990) "Presidencialismo y democracia de mayoría" en Godoy Arcaya, Oscar (ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria.* Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile. pp. 109-128.
- _____ (1987) *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo.* Editorial Ariel, Barcelona.
- _____ (1969) "Consociational Democracy", *World Politics*, 21, 2, pp. 207-225.
- Lijphart, Arend. "The structure of inference" en Almond, Gabriel y Sydney Verba. *The civic culture revisited.*
- Linz, Juan J. (1990) "The perils of presidentialism" en *Journal of Democracy*, Vol. 1, 1, pp. 51-69.
- _____ (1990b) "Transitions to Democracy" *Washington Quaterly*, Vol. 13, No. 3.
- _____ (1987) *La quiebra de las democracias.* Madrid: Alianza Editorial.
- _____ (1985) "Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it make a difference?" Ponencia presentada en la mesa de trabajo sobre "The role of political parties in the return to democracy in the southern cone", Woodrow Wilson International Center. Washington DC.
- _____ (1985a) "De la crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías" en Fernando Fernández Rodríguez (ed), *La España de las Autonomías*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. pp. 527-672.
- _____ (1982) "The transitions from authoritarian regimes to democratic political systems and the problems of consolidation of political democracy", Mesa Redonda de la International Political Science Association, Tokio.
- _____ (1974) "Una teoría del régimen autoritario. El ocaso de España", pp. 1467-1531, en M. Fraga et al. (comps.), *La España de los años setenta. III: El Estado y la política.* Madrid: Moneda y Crédito, 1974.
- _____ (1971) "La realidad asociativa de los españoles" en V.V.A.A *Sociología española de los años 70.* Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- Linz Juan, Manuel Gómez-Reino, Francisco A. Orizo y Darío Vila (1981), *Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975-1981.* Euroamérica, Madrid.
- Linz, Juan J. y Dieter Nohlen (1993) *Reformas al presidencialismo en América Latina: Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (1994) *The Failure of Presidential Democracy*, Londres: Baltimore.
- Lipset, Seymour (1996) Repensando los Requisitos sociales de la democracia. *Agora* núm. 5 / Invierno, págs. 29-65. [*American Sociological Review*, vol. LIX, febrero de 1994, págs. 1-22]
- _____ (1950) *Political Man*, Garden City, Doubleday & Co.
- Lizarazo Ortega, Jesús H. (2006) "Planeación participativa: mito y realidad" *Memorias seminario Constitución de 1991 y Planeación en Colombia: balance y perspectivas*. 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, Universidad Externado de Colombia.
- Londoño, Rocío (1994) *Una visión de las organizaciones populares en Colombia*. Bogotá: Fundación Social-Viva la Ciudadanía-UPN.
- López Díaz, Jesús. 2002. La vivienda social en Madrid, 1939- 1959. *Revista Espacio, Tiempo y Forma, Serie VII, Hª. Del Arte*, t. 15, 2002, pp. 297-338.
- López, William (1987) "La protesta urbana en Colombia" En *Revista Foro* No. 3, Bogotá.
- López-Rey, Félix (2008) "Las protestas por el pan en los comienzos de la transición y el movimiento ciudadano" en Vicente Pérez Q. y Pablo Sánchez *Memoria ciudadana y movimiento vecinal*. Madrid 1968- 2008. Madrid: Ed. Catarata. pp. 127-137.
- López Sánchez, Eliseo y Daniel Casal Oubiña (2009) *Las Juntas de Distrito del Ayuntamiento de Madrid y su concepto de ciudadano*. Ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA). Mesa: Experiencias, metodologías y evaluación de necesidades de los ciudadanos. 24 de septiembre.
- Lorenzi, Elisabeth (2008) "Vallecas y la construcción de la identidad barrial" en Vicente Pérez Q. y Pablo Sánchez *Memoria ciudadana y movimiento vecinal*. Madrid 1968-2008. Madrid: Ed. Catarata. pp. 79-98
- Lowndes, Vivien (2001) "Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics" *Urban Studies*, Vol. 38, No. 11, 1953–1971.
- Lowndes, Vivien y Lawrence Pratchett (2009) "Factores que explican la participación: comparando recursos, relaciones y normas en cinco países europeos" en Marc Parés

(coord.), Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política. pp. 101- 120.

Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett y Gerry Stoker (2006), *Locality Matters: Making Participation Count in Local Politics*, London: Institute of Public Policy Research.

_____ (2006) "Local Political Participation: the Impact of Rules-in-use" *Public Administration*, 84, No.3, 539-561 .

Lowndes, Vivien y Steve Leach (2004) "Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities" *Local Government Studies*, Vol.30, No.4, Inverno 2004, pp.557-575.

Lowndes, Vivien y Wilson, D. (2001) "Social capital and local governance: exploring the institutional design variable", *Political Studies*, 49, 4, pp. 629–647.

Macedo, Stephen (1999) *Deliberative Politics Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press.

Macpherson, C.B. (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Mainwaring, Scott (1990) "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, 25, pp. 157-179.

Mainwaring, Scott y Mariano Torcal (2005) "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora", en *Revista América Latina Hoy*, 41, diciembre pp. 141-173. Universidad de Salamanca.

Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (eds.) (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Ed. Paidós.

Máiz, Ramón (2006) "Deliberación e Inclusión en la Democracia Republicana" en *Revista Reis*, Núm. 113, Madrid. pp, 11- 47.

Maldonado, Alberto (2007) *Descentralización territorial en Bogotá El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas*. Proyecto Bogotá Como Vamos. Bogotá: Fundación Corona.

Maravall, José María y Julián Santamaría (1986) "Political Change in Spain and the Prospects for Democracy", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule. Southern Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

March, James G. y Johan P. Olsen (1997) *El Redescubrimiento de las Instituciones*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

_____ (1984) "The new institutionalism: organizational factors in political life" *American Political Science Review*, 78, pp. 734–749.

- Márquez Cruz Guillermo (1999) Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura, y élite política (1979-1999). *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 106. Octubre-Diciembre.
- Martz, John D. (1997) *The Politics of Clientelism: Democracy and the State in Colombia*. New Brunswick, Transaction.
- McDonough, Peter, D. M. Barnes y A. López-Pinta (1984) "Authority and Association. Spanish Democracy in Comparative Perspective" en *The Journal of Politics*, vol. 46, 652-688.
- McGee, Rosemary et al. (2003) *Legal frameworks for citizen participation: synthesis report*. Logolink.
- Medina, Medófilo (1977) "Los paros cívicos en Colombia (1957-1977)", *Estudios Marxistas*, N. 14, 1977, pp. 3-24.
- Méndez, Mónica y Fabiola Mota (2006) "Las características organizativas de las asociaciones en España" en José Ramón Montero, Joan Font y Mariano Torcal (eds.), *Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España*. Madrid: CIS. pp. 203-222.
- Milbrath, Lester (1965) *Political participation. How and why do people get involved in politics?* Chicago, Rand McNally
- Ministerio de Administraciones Públicas (2005) *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. España.
- Montero, José Ramón (1988) "Elecciones y ciclos electorales en España" en *Revista de Derecho Político*, No. 25. pp. 9-34.
- _____ (1981) "Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española" en *Revista de Estudios Políticos*, No. 23. pp. 33-72.
- Montero, José Ramón e Ignacio Lago (2010) "Introducción: 2008, las décimas elecciones desde la restauración de la democracia" en José Ramón Montero e Ignacio Lago (eds.) *Elecciones Generales 2008*. Centro de Investigaciones Sociológicas. pp. 15-54.
- Montero, José R., Richard Gunther y Mariano Torcal (1998) "Actitudes hacia la democracia en España legitimidad, descontento y desafección", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83. pp. 9-49. Madrid.
- Montero, José Ramón y Mariano Torcal (2000) "La desafección política en España: un legado que condiciona el presente" en *Revista de Occidente* No. 227. pp. 15-30.
- Morales Díez, Laura (2009) *Joining political organizations: institutions, mobilization and participation in western democracies*. ECPR Press monographs. Colchester: European Consortium for Political.

- _____ (2005) “¿Existe una Crisis Participativa? La Evolución de la Participación y el Asociacionismo en España”. *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1, Núm. 13. Octubre 2005, pp.51- 87.
- _____ (2004) “El Asociacionismo Político en Europa”. *Revista Zona Abierta*, Núm. 106/ 107, pp. 7- 63.
- _____ (2001) “Participación política y pertenencia a grupos políticos: los límites de las explicaciones individuales y la necesidad de considerar el contexto político”. *REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 94. pp. 153-184.
- Morales Díez, Laura y Mota, Fabiola (2006) “El Asociacionismo en España” en José Ramón Montero, Joan Font y Mariano Torcal (eds.), *Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España*. Madrid: CIS. pp. 77-104.
- Morales Díez, Laura, Mota, Fabiola y Pérez- Nievas, Santiago (2006) “La Participación en Asociaciones: Factores Individuales” ” en José Ramón Montero, Joan Font y Mariano Torcal (eds.), *Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España*. Madrid: CIS. pp. 157-182.
- Morlino, Leonardo (1997) ¿Existe una tendencia hacia los sistemas mayoritarios en la Europa meridional?. *Boletín Fundación Juan March, Serie Ensayos*. Enero. pp. 3-12.
- Mota, Fabiola (2008) *Capital social y gobernabilidad: el rendimiento político de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- _____ (2006) “¿Hacia la Democracia participativa en España? Consenso y discrepancias entre ciudadanos y representantes políticos” en Antonia Martínez Rodríguez *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid: Tecnos. pp. 231-254
- _____ (1999) “La Realidad Asociativa en España” en Joan Subirats, ed., *Existe Sociedad Civil en España? Responsabilidades Colectivas y Valores Públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Mouritzen, Paul E. y James H. Svava (2002) *Leadership at the Appex. Politicians and administrators in Western Local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Moya González, Luis, José María Ezquiaga Domínguez y Fernando Inglés Musoles (1983) “Barrios de promoción oficial, Madrid, 1939-1976” Madrid: Colegio Oficial de Arquitectos

- Múnera, Leopoldo (1998) Rupturas y continuidades: Poder y movimiento popular en Colombia, 1968-1988. Bogotá: Cerec-Iepri-Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.
- Navarro Yáñez, Clemente J (2001) "Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960- 1995)", en Joan Font (Comp.) Ciudadanos y Decisiones Públicas. Barcelona Ed. Ariel Ciencia Política.
- _____ (2000) "El Sesgo Participativo. Introducción a la Teoría Empírica de la Democracia Participativa". Universidad Complutense de Madrid, IESA de Andalucía/CSIC, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Revista de Sociología, Universitat Autònoma De Barcelona. Paper 61. pp 11- 37
- _____ (1999) El sesgo participativo. Madrid: CSIC.
- Navarro Yáñez, Clemente J., M. Antonia Ramírez Pérez y Cecilia Pitt Martínez (2007) "La estructura de oportunidades de la política local. El caso de los municipios Andaluces" en Revista de Estudios Regionales No. 79, pp. 99-126.
- Navarro, Carmen (2002) "Gobernanza en el ámbito local" ponencia en VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración. Lisboa, 8-11 de octubre.
- Navarro, Carmen e Ignacio Criado (2011) "Estudiar las democracias locales desde la perspectiva de los concejales. Democracia y actores políticos en los ayuntamientos españoles" Cuadernos de Derecho Local (QDL), No. 27, octubre de 2011, Fundación Democracia y Gobierno Local. pp. 20-35.
- Newton, Kenneth (2001) "Social Capital and Democracy", en Bob Edwards (Ed), Beyond Tocqueville. Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective. Tufts University
- Newton, Kenneth (2001) "Social Capital and Democracy", en Edwards, Bob (Ed.) Beyond Tocqueville. Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective. Boston: Tufts University
- Nohlen, Dieter (2007) Instituciones y cultura política. Serie Breviarios de Cultura Política Democrática, No. 3. Instituto Electoral del Estado de México.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (Eds.) (1991) Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina, Caracas: Nueva Sociedad.
- _____ (1998) Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 99. Enero-Marzo.
- Norris, Pippa (1999) Critical citizens: global support for democratic government. Oxford University Pres.

- Núñez Méndez, Jairo Augusto (2002) Empleo informal y evasión fiscal en Colombia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia.
- O'Donnell, Guillermo (1982) Modernización y autoritarismo, Buenos Aires: Editorial Paidós.
- _____ (1982) El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis Buenos Aires: Editorial Belgrano.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.) (1986) Transitions from Authoritarian Rule. Southern Europe. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Offe, Claus (1996) "Designing institutions in East European Transitions" en R. Goodin (Ed.) The Theory of Institutional Design, Cambridge: Cambridge University Press. pp. 199–226.
- Offe, Claus y Fuchs, Sussane (2003) "¿Se Halla en Declive el Capital Social? El Caso Alemán", En Robert Putnam, (Comp.) El Declive del Capital Social. Barcelona Editorial Galaxia Gutenberg. pp. 345- 426.
- Olson, Marcur (1992) La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos. México D.F.: Limusana.
- Oñate, Pablo y Francisco A. Ocaña (2005) Las elecciones generales de marzo de 2004 y los sistemas de partidos en España: ¿Tanto cambio electoral? En Revista Española de Ciencia Política. Núm. 13, Octubre, pp. 159-182.
- Oquist, Paul (1980). Violence, Conflict, and Politics in Colombia. New York: Academic Press.
- Ostrom, Elinor (1999) "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", en P. Sabatier (ed.), Theories of the Policy Process, Boulder, CO: Westview. pp.35–72.
- Ostrom, Elinor y T. K. Ahn (2003) "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales capital social y acción colectiva", Revista Mexicana de Sociología, 65. Enero-marzo. pp- 155-233.
- Otero Carvajal, Luis Enrique (2010) "Madrid, de capital a metrópoli" en Carmen Priego (ed.) Sociedad y espacio urbano de Madrid en el siglo XX. Ciclo de conferencias Ayuntamiento de Madrid y Museo de Historia de Madrid. pp. 10-33
- Page, E.C. y Goldsmith, M.J. (eds.)(1987) Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States, Londres: Sage.
- Palacios Marco (2003) Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994. Editorial Norma. Bogotá.

Pateman, Carole (1980) *The Civic Culture: A Philosophic Critique*», en Gabriel Almond, Sidney Verba et al., *The Civic Culture Revisited*, Boston: Little Brown Ros, J. M. (2001) *Los dilemas de la democracia liberal*, Crítica, Barcelona.

_____ (1970) *Participation and democracy theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pécaut Daniel (2001) *Orden y violencia: Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. Editorial Norma, Bogotá.

_____ (1991) "Colombia: violencia y democracia" *Revista Análisis Político* No. 13, mayo- agosto. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional De Colombia.

Pearce, Jenny (2004) "Collective action or public participation? Civil Society and the public sphere in post transition Latin America". En Marlies Glasius, David Lewis y Hakan Seckinelgin (Ed.) *Exploring civil society: political and cultural contexts*. Editorial Routledge. pp. 61-70.

Pérez-Díaz, Víctor (1987) *El retorno de la sociedad civil. Respuestas sociales a la transición política, la crisis económica y los cambios culturales de España, 1975- 1985*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos

_____ (1993) *La primacía de la sociedad civil*. Madrid: Alianza

Pharr, Susan y Putnam, Robert (2000). "Introduction What's troubling the Trilateral Democracies?" En Pharr, S. y Putnam, R. (eds.) *Disaffected Democracies*, Princeton Princeton University Press.

Pizano, Larissa (2003) *Bogotá y el cambio. Percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Universidad de los Andes.

Pizarro Leongómez, Eduardo (2006) "Giants with feet of clay: political parties in Colombia". En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (pp. 78-99). Stanford: Stanford University Press.

_____ (2002) "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales" en Francisco Gutiérrez, *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Editorial Norma. Bogota. Pp. 357- 401.

_____ (1992) Colombia: ¿hacia una salida democrática a la crisis nacional? en *Revista Análisis Político* No. 17, septiembre- diciembre. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

_____ (1989) "Democracia restringida y desinstitucionalización política", en Pedro Medellín (comp.), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, FESCOL.

- Pizarro Leongómez Eduardo y Ana María Bejarano (2007) "Political reform after 1991: what still needs to be reformed? En Christopher Welna y Gustavo Gallón (Eds) Peace, Democracy and Human Rights in Colombia, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 167-201.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2003) Public Management Reform. Oxford: Oxford University Press.
- Posada-Carbó, Eduardo (1997) "Limits of Power: Elections Under the Conservative Hegemony in Colombia, 1886–1930", en *Hispanic American Historical Review*, V. 77, No. 2.
- Powell John Duncan (1970) "Peasant Society and Clientelist Politics," *American Political Science Review*, Vol. 64, junio.
- Prado Martínez, Paloma (2004) "La Organización de los Distritos". En Ayuntamiento de Madrid. Libro de las Jornadas sobre la Aplicación de la Ley de Grandes Ciudades".
- Prieto Romero, Cayetano (2007) "Los distritos de Madrid: proyecto de gestión desconcentrada" en Cuadernos de Derecho Local (QDL) No. 13. Fundación Democracia y Gobierno Local. Febrero. pp. 47-67.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2004) La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Ed. Alfaguara.
- Przeworski, Adam, Bernard Manin y Susan C. Stokes (1999) "Introduction". En Przeworski A. y Stokes. S.C Manin, B (eds.) *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2004) "Democracia y cultura política" *Metapolítica*, Num. 33, Vol. 8, ene-feb.
- Putnam Robert (2011) Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- Putnam, Robert (1993) "Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy". Ed. Princeton University Press.
- Pye, Lucian W. (1966). *Aspects of Political Development*. Boston: Little Brown.
- Quijano, Anibal (1968) "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica" en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, pp. 560- . México: UNAM.
- Ramírez, Franklin y Yanina Welp (2011) Introducción al dossier: democracia y participación ciudadana en América Latina, Íconos No. 40, FLACSO- Ecuador- dossier especial. pp. 11-20.

- Renes, Víctor (2008) "Las remodelaciones de los barrios de Madrid: memoria de una lucha vecinal" en Vicente Pérez Q. y Pablo Sánchez Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968- 2008. Madrid: Ed. Catarata. pp. 148-171.
- Restrepo, Darío (2001). "Eslabones y precipicios entre participación y democracia", en: Revista Mexicana de Sociología, 3 (63), (jul-sep, 2001), pp. 167-191.
- Restrepo, Darío y Ochoa, Doris (1997) Balance Político De La Descentralización. En Descentralización, Desarrollo institucional y Democratización. Bogotá: ESAP, Ministerio del Interior y Fondo para la Participación Ciudadana.
- Restrepo Luis Alberto (2001) "Movimientos cívicos en la década de los ochenta", en Francisco Leal Buitrago y León Zamosc (ed.), Al filo del caos: Crisis política en la Colombia de los altos 80. Bogotá: Tercer Mundo Editores- Universidad Nacional de Colombia.
- Rhodes, R. A. W. (1996) "The 'New Governance': Governing without Government", en Political Studies, Vol. 44 N° 4, pp. 652-667.
- _____ (1995), "El institucionalismo" en David Marsh y Gerry Stoker Teoría y métodos de la ciencia política. Alianza, Madrid, pp. 53-68.
- Rodríguez Villasante, Tomás (2008) "Historia del movimiento vecinal y retos para las democracias participativas" en Vicente Pérez Q. y Pablo Sánchez Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968- 2008. Madrid: Ed. Catarata. pp. 231-262
- _____ (1984) Comunidades locales: análisis, movimientos sociales y alternativas. Madrid: IEAL
- _____ (1976) Los vecinos en la calle. Por una alternativa democrática a la ciudad de los monopolios. Madrid: Ediciones de la Torre.
- Rodríguez-Villasante, Tomás, J. Alguacil, C. Denche, A. Hernández, C. León e I. Velásquez (1989) Retrato de chabolista con piso: Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid en Cuadernos de Vivienda, Madrid: SGV/IVIMA/Alfoz.
- Rojas, Fernando (1987) Incertidumbres, vacíos y retos del proceso de descentralización. Fines y supuestos de la estrategia de descentralización, en Revista Economía Colombiana, No. 197, septiembre- octubre.
- Rostow, W. W. (1961) The Stages of Economic Growth, Cambridge, At the University Press.
- Rubio Serrano, Rocío (2003) No hay paraísos sino los perdidos. Historia de una red clientelista en Bogotá. Universidad Nacional de Colombia (IEPRI) e Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Observatorio de Cultura Urbana. Bogotá.

- Sambricio, Carlos (1999) La vivienda en Madrid, de 1939 al Plan de Vivienda Social, en 1959 en Carlos Sambricio (ed.) La vivienda en Madrid en la década del cincuenta: el Plan de urgencia social. Madrid: Electa. pp. 13-84.
- Sánchez, Gonzalo y Donny Meertens (1983) Bandoleros, gamonales y campesinos: El caso de la Violencia en Colombia. Bogotá: El Ancora.
- Santana, Pedro (1988) "Los movimientos cívicos: el nuevo fenómeno electoral", en Revista Foro, No. 6, junio, Bogota. pp. 61-84.
- Sauquillo, Paca (2008) "El movimiento vecinal madrileño en la conquista de las libertades" en Vicente Pérez Q. y Pablo Sánchez Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968- 2008. Madrid: Ed. Catarata. pp. 138-147.
- Scharpf, Fritz (1997) Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press.
- Schmidt, Steffen W (1974) "Bureaucrats as Modernizing Brokers? Clientelism in Colombia", en Comparative Politics, Vol. 6 (Abril)
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp (2011) "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur", en Íconos, Revista de Ciencias Sociales -Flacso Ecuador-, No. 40, mayo. pp. 21-39.
- Schumpeter, Joseph (1947) Capitalism, Socialism and Democracy, New York: Harper and Bros.
- Silva Nigrinis, Alicia Eugenia (2009) De la Construcción al deterioro 1995-2007. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Colombia.
- Sintomer, Yves y Ernesto Ganuza (2011) Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa. Transnational Institute.
- Skocpol, Theda y Morris Fiorina (1999) Civic Engagement in American Democracy. Washington D.C: Brookings Institutions Press.
- Sosa Wagner, Francisco (1991) "La autonomía local" en Sebastián Martín-Retortillo Baquer (Coord.) Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Vol. 4 (Del poder judicial, organización territorial del Estado) Civitas, Madrid. p. 3185-3226
- Sousa, Santos Boaventura y Leonardo Avritzer (2004) "Introducción. Para ampliar el canon democrático, en Sousa, Santos Boaventura (ed.) Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 35-76.

- Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). 2001. Participation of citizens in local public life. Local and regional authorities in Europe, No. 72. Council of Europe.
- Stepan, Alfred (1986) "Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations", en O'Donell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), Transitions from Authoritarian Rule, part. III, pp. 64-84.
- Stewart, Joan (2001) "Hacia la democracia deliberativa" en Joan Font (coord.) Ciudadanos y Decisiones Públicas. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política. pp. 78-94.
- Subirats, Joan (2001) "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas", en Joan Font (coord.) Ciudadanos y Decisiones Públicas. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política. pp. 33-43.
- Subirats Joan y Josep M. Valles (1990) "Diez años de democracia local (La situación del gobierno local catalán)" en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 67. Enero-Marzo. pp. 41-91.
- Sudarsky, John (2007) La Evolución del Capital Social en Colombia, 1997-2005. Los cambios en Capital Social (Ksocial), Confianza y Control Indirecto del Estado (Confíe) y Fe en fuentes de información no validadas (Fenoval). Fundación Restrepo Barco, Bogotá.
- _____ (2003) Densidad y articulación de la sociedad civil en Bogotá. Localidades y sectores, 1997-2001. Bogotá: Alcaldía Mayor, Instituto Distrital de Cultura y Turismo y Departamento Administrativo de Acción Comunal.
- _____ (2001) El capital social de Colombia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia.
- Sweeting, David (2012) "Analysing Local Political Management in Spain" en Local Government Studies Vol. 38, No. 2, Abril. pp. 231-247.
- _____ (2009) "The institutions of 'strong' local political leadership in Spain" en Environment and Planning C: Government and Policy 2009, Vol. 27. pp 698- 712.
- Tarrow, Sidney (1999) "Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales" en McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald, Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tocqueville, Alexis (1993) La Democracia en América. Madrid Alianza Editorial.
- Tomàs Fornés, Mariona (2002) Unió Europea. El debat sobre l'eficiència i la democràcia local. Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) adscrito a la Universitat Autònoma de Barcelona, y el Centre per a la Innovació Local de Flor de Maig (Diputació de Barcelona). Col·lecció Món Local, 5.

- Torcal, Mariano (2008) "El origen y la evolución del apoyo a la democracia en España. La construcción del apoyo incondicional en las nuevas democracias" en Revista Española de Ciencia Política, 18. pp 29-65.
- Torcal, Mariano y Montero, José Ramón (2000) "La Formación y Consecuencias del Capital Social en España" en Revista Española de Ciencia Política, Vol.1., Núm. 2, pp. 79-121.
- Torres Carrillo, Alfonso (2007) Identidad y política de la acción colectiva: organizaciones populares y luchas urbanas en Bogotá 1980-2000. Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional- Ciencias Sociales, Bogotá.
- _____ (2002) Movimientos sociales, organizaciones populares y constitución de sujetos colectivos. Reconstruyendo el vínculo social. Facultad de Ciencias Sociales, Humanas y Educativas. Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). Bogotá.
- Torres Carrillo Alfonso (1999) "Identidades barriales y subjetividades colectivas en Santafé de Bogotá" en Revista Folios, Vol. 10, Facultad de Humanidades. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional de Colombia. pp. 20-34.
- Tsebelis, George (2007) Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ungar, Elisabeth y Carlos Arturo Arévalo "Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿crisis o reordenación institucional" en M. Kornblit, R. Mayorga, S. Pachano, M. Tanaka, E. Ungar y C. Arévalo, Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Institute for democracy and electoral assistance, International IDEA y Asociación Civil Transparencia. Lima.
- Universidad Externado de Colombia (2004) Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social No.7. Los Sindicatos en Colombia (una aproximación microeconómica). Bogotá
- Uribe, José Ignacio y Ortiz, Carlos H. (2006) Informalidad laboral en Colombia, 1988-2000: evolución, teorías y modelos. Cali: Universidad del Valle.
- Urrea Tatiana y Juan Carlos del Castillo (2008) Bogotá años 50: el inicio de la metrópoli. Cuaderno de Urbanismo y Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia.
- Valencia, Luis Emiro (2010) "Hacia la modernización orgánica y el fortalecimiento democrático de la acción comunal en Colombia" en Administración & Desarrollo, 38(52). pp. 201-210.
- Van Assche, Danny (2004) "In search of the citizens: how to make a city local again?" ECPR workshops.

Vanaclocha, Francisco J. (1997) "Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral" en Carlos Alba y Francisco Vanaclocha El sistema políticos local: un nuevo escenario de gobierno. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado

Valenzuela Rubio, Manuel (2010) "Los grandes cambios sociales en Madrid de la posguerra al siglo XXI: Inmigración y vivienda" en Carmen Priego (ed.) Sociedad y espacio urbano de Madrid en el siglo XX. Ciclo de conferencias Ayuntamiento de Madrid y Museo de Historia de Madrid. pp. 50-81.

Vásquez González, Lorena (2011) "Plan 18.000 y Planes Especiales de Inversión de la ciudad de Madrid: negociación de los actores y consecuencias del proceso", en X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) "La política en la red". Murcia.

_____ (2010) "Asociacionismo en América Latina. Una aproximación". Documento de Trabajo No. 19, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá.

_____ (2008) La incidencia del asociacionismo en la participación ciudadana. Estudio comparativo, casos de los distritos de Salamanca y Puente de Vallecas de la ciudad de Madrid. Trabajo de Investigación Tutelado Doctorado en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública, Universidad Autónoma de Madrid.

Velásquez, Fabio (2003) La Participación Ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el Futuro, Colección Cultura Democrática, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

_____ (1991) "Una democracia participativa para Colombia", en Revista Foro, Nº16, diciembre, Bogotá. pp. 60-72.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2006) Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004. Bogotá: Fundación Corona y Foro Nacional por Colombia.

_____ (2004) La Planeación Participativa en Bogotá D.C. Análisis y Propuestas. Bogotá: Fundación Corona y Foro Nacional por Colombia.

_____ (2003) ¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?. Bogotá Fundación Corona.

Verba, Sidney y Norman Nie (1972) Participation in America. Political democracy and social equality. New York, Harper & Row.

- Verba, Sidney, Kay L. Schlozman, Henry E. Brady (1995) *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. New York, Harper & Row.
- Verba, Sidney, Norman Nie y Jae-on Kim (1978) *Participation and political equality. A seven- nation comparison*. New York, Cambridge University Press.
- Verge, Tânia (2007) "Representación política y modelos de partidos en España: los casos de IU, PSOE y PP" en José R. Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Editorial Trotta. pp. 209-244.
- _____ (2007) "Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PSOE, el PP e IU" en *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 17, Octubre 2007, pp. 155-177.
- Vetter, A. (2009) "Citizens versus Parties Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989–2008", *Local Government Studies*, 35 (1)125-142.
- Walliser, Andrés (2008) "Participación y regeneración urbana: el movimiento asociativo y las instituciones locales, 1979- 1999" en Pérez, Vicente y Sánchez Pablo (Eds.) *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968- 2008*. Madrid: Ed. Catarata.
- _____ (2003) *Participación y Ciudad*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Warren, Mark (2001) "Democracy and Associations". New Jersey Princeton University Press.
- Weber, Max (1993) *Economía y Sociedad*. México: Fondo de cultura económica.
- _____ (2007) *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid : Mestas, 2007.
- Welch, S. (1993) *The Concept of Political Culture*, Basingstoke: Macmillan.
- Welp, Yanina y Laurence Whitehead (eds.) (2011) *América Latina: caleidoscopio de la innovación democrática*. FLACSO, Nuffield College y C2D.
- Welp, Yanina y Uwe Serdült (2011) "¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina", en Yanina Welp y Laurence Whitehead (eds.) *América Latina: caleidoscopio de la innovación democrática*. FLACSO, Nuffield College y C2D.
- Whittington, Keith (2001) "Society, politics and association in the nineteenth century" en B. Edwards, M. Foley y M. Diani, *Beyond Tocqueville. Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Tufts University.
- Willis, E., C. Garman y S. Haggard (1999) *The politics of decentralization in Latin America*. *Latin American Research Review*, 34, 1: 7-50.

Wollmann H. (2004) "Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multifunction and single purpose organizations" en Local Government Studies, Vol. 30, No. 4, pp. 639-668.

Zamosc, León (1987) La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia. Luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, 1967-1981. Bogotá: UNRISD-CINEP (serie Participación).

Prensa

Revista Semana, 27 de abril de 1992

Periódico El Tiempo, 21 de junio de 1996 "Mockus podrá seguir con su plan de desarrollo"

Revista Semana, 8 de diciembre de 2003 "Los resultados del Concejo".

Periódico El Tiempo, 23 de mayo de 2001 "Comenzó el mano a mano"

Periódico El Tiempo, 28 de septiembre de 2001 "Concejo y clientelismo"

Periódico El Tiempo, 21 de abril de 2001 "Concejales critican plan"

Periódico El Tiempo, 12 de febrero de 2005 "Se concilió con el chantaje: De Roux"

Periódico El Tiempo, 8 de noviembre de 2008 "Su primera gran crisis de gobierno enfrenta alcalde de Bogotá, Samuel Moreno"

Periódico El Espectador, 18 de febrero de 2009 "'Samuel Moreno está gobernando con clientelismo': Petro"

El Tiempo, 19 de febrero de 2009 "Cambio Radical y el Polo se 'sacaron los cueros al sol' durante candente debate en el Concejo"

Revista Semana, 20 de febrero de 2009 "El clientelismo se tomó esta ciudad"

Revista Semana, 10 de septiembre de 2011 "El eslabón perdido"

Documentos institucionales

Bogotá

Alcaldía Mayor De Bogotá (2008) “Plan de Desarrollo Distrital Bogotá positiva: Para vivir mejor”. Bogotá.

Alcaldía Mayor De Bogotá (2007) Presentación Sistema Distrital de Participación Ciudadana (SDPC). Decreto 448 del 28 de septiembre de 2007. Documento inédito.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004) “Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Sin Indiferencia”. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2001) “Plan de Desarrollo Distrital Para Vivir Todos del Mismo Lado”. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá (1998) “Plan de Desarrollo Distrital Por la Bogotá que Queremos”. Bogotá.

Alcaldía Mayor De Bogotá (1995) “Plan de Desarrollo Distrital Para Formar Ciudad”. Bogotá.

Escuela Distrital de participación y gestión social (2011) La participación ciudadana en Bogotá.

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal -IDPAC- y Fundación Foro Nacional por Colombia (2009) ¿Cómo participa Bogotá? Documento comparativo.

Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal – IDPAC – (2007) Política pública de participación. Por una ciudadanía activa.

Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal – IDPAC- (2009) ¿Cómo participan las JAC en Bogotá? Documento comparativo. Línea base de participación distrital

Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal – IDPAC- (2010) ABC Sistema Distrital de Participación Ciudadana.

Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal – IDPAC- (2010) Línea de base del estado de la Participación Ciudadana en el Distrito Capital. Documento inédito.

Secretaría de Gobierno (2000) Encuentros Ciudadanos 1998-2000 en el camino de la participación. Elementos para el análisis. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría de Gobierno (2004) Sistematización del Proceso de Planeación Participativa en la Formulación de los Planes de Desarrollo Local de Bogotá.

Veeduría Distrital (2011) Resultados de la aplicación de la metodología de seguimiento a la participación y el control social en las entidades distritales. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Madrid

Ayuntamiento de Madrid (2004) Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial 2004- 2008. Carabanchel, Tetuán, San Blas y Vicálvaro

Ayuntamiento de Madrid (2006) Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial 2004- 2008. Situación a junio de 2006

Ayuntamiento de Madrid (2006) Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial Villaverde 2006- 2011.

Ayuntamiento de Madrid (2008) Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial 2008- 2012. Puente de Vallecas y Villa de Vallecas

Ayuntamiento de Madrid (2008) Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial 2004- 2008. Situación a marzo de 2008

Ayuntamiento de Madrid (2009) Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial 2009- 2013. Usera

Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (2006) Plan de Actuaciones de Villaverde. Diagnóstico de actuaciones prioritarias consensuadas

Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (2006) Actuaciones recogidas en el protocolo de colaboración entre la FRAVM y la Comunidad de Madrid sobre el cumplimiento del Plan Vallecas. Agosto de 2006

ANEXO 1. LISTADO DE ENTREVISTADOS

BOGOTÁ

| Nombre | Organización | Fecha de realización |
|----------------------|---|--------------------------|
| Alexandra Rodríguez | Bogotá cómo Vamos | 9 de noviembre de 2011 |
| Ángela Sepúlveda | Miembro organizaciones sociales CPL Kennedy | 26 de enero de 2012 |
| Angélica Marín | Edilesa Chapinero | 17 de enero de 2012 |
| Blanca Cecilia Gómez | Miembro JAC Kennedy | 02 de diciembre de 2011 |
| Carlos Córdoba | Departamento Nacional de Planeación | 29 de diciembre de 2011 |
| Carolina Giraldo | Secretaria de Planeación Distrital de Bogotá | 18 de agosto de 2011 |
| Diego Bejarano | Director de Participación y Comunicación para la Planeación- Secretaria de Planeación Distrital de Bogotá | 17 de agosto de 2011 |
| Edgar Ordoñez | Edil Kennedy | 25 de Agosto de 2011 |
| Eduardo Gil Yaya | Edil Kennedy | 26 de noviembre de 2011 |
| Elvira Hernández | Miembro JAC CPL Chapinero | 26 de enero de 2012 |
| Fabio Velásquez | Director Foro por Nacional por Colombia | 26 de agosto 2011 |
| Guillermo Fonseca | Delegado Juntas de Acción Comunal. Representante CPL Kennedy | 25 de agosto de 2011 |
| Héctor Morales | Miembro CPL Suba | 28 de noviembre de 2011 |
| Hernando Herrera | Consultor | 02 de agosto de 2011 |
| Hernando Lizarazo | Consultor | 10 de Agosto de 2011 |
| Jesús Antonio Mateus | Alcalde Localidad de Kennedy | 13 de diciembre de 2011 |
| John Marlon Moreno | Gestor local Instituto Distrital de Participación Ciudadana (IDPAC) Chapinero | 23 de agosto de 2011 |
| Jorge Sastoque | Miembro CPL Suba | 18 de enero de 2012 |
| José Miguel Barajas | Movimiento Renovación Comunal Suba | 15 de marzo de 2012 |
| Laura Latanzio | Edilesa Chapinero | 25 de enero de 2012 |
| Marina Avendaño | Asesora participación ciudadana Alcaldía Local Chapinero | 02 de septiembre de 2011 |
| Mauricio Rico | Fundación Corposéptima | 13 de enero de 2012 |

| | | |
|------------------------|--|--------------------------|
| | Chapinero | |
| Maya Pinzón | Miembro CPL Chapinero | 30 de noviembre de 2011 |
| Miguel Angel Reyes | Gestor local IDPAC Suba | 31 de julio de 2011 |
| Nancy Moreno | Jefa de la Oficina de Planeación IDPAC | 15 de julio de 2011 |
| Nohora Rodríguez | Gestor local IDPAC Kennedy | 19 de julio de 2011 |
| Octavio Fajardo | Consultor | 29 de Agosto de 2011 |
| Olga Beatriz Gutiérrez | Exdirectora del IDPAC | 01 de septiembre de 2011 |
| Paul Bromberg | Instituto de Estudios Urbanos- Universidad Nacional de Colombia (Bogotá) | 24 de agosto de 2011 |
| Raúl Moreno | Miembro organizaciones juveniles Kennedy | 25 de Agosto de 2011 |
| Víctor Sotelo | Gerente de instancias y mecanismos de participación IDPAC | 22 de julio de 2011 |
| Ximena Zambrano | Miembro CPL Chapinero | 01 de diciembre de 2011 |

MADRID

| Nombre | Organización | Fecha de realización |
|----------------------------------|---|--|
| Alicia, Rosa e Inmaculada | A.V. La Mancha. Usera | 17 de septiembre |
| Almudena | A.V. Palomeras Bajas- Puente de Vallecas | 29 de junio de 2012 |
| Antonio Merchán | A.V. Grupo Martes de Orcasur. Usera | 28 de septiembre de 2012 |
| Asesor técnico JMD Usera | | 14 de diciembre de 2012 |
| Carlos González | Jefe Planes Especiales de Distrito Ayuntamiento de Madrid | 16 de mayo de 2011/ 05 de julio de 2012 |
| Eloy Cuellar | A.V. Meseta de Orcasitas- Usera | 19 de septiembre de 2012 |
| Enrique Orozco | A.V. La Incolora Villaverde Alto- Villaverde | 6 de julio de 2012 |
| Eva Durán | Concejal del Ayuntamiento de Madrid Puente de Vallecas | 15 de octubre de 2012 |
| Félix López- Rey | Meseta de Orcasitas- Usera | 8 de octubre de 2012 |
| Gabriel del Puerto | A.V. Pozo del Tío Raimundo. Puente de Vallecas | 12 de julio de 2012 |

| | | |
|--|---|---|
| Joaquín María Martínez Navarro- | Concejal del Ayuntamiento de Madrid Villaverde | 13 de julio de 2012 |
| Jorge Madrigal | A.V. Madrid-Sur. Puente de Vallecas | 15 de junio de 2011 |
| José Antonio Ramos | Gerente de Distrito Puente de Vallecas | 28 de mayo de 2012 |
| José Molina | A.V. Palomeras Suereste- Puente de Vallecas | 11 de junio de 2012 |
| Juani | A.V. Viña de Entrevías- Puente de Vallecas | 12 de junio de 2012 |
| Julio Alguacil | Universidad Carlos III | 05 de abril de 2011 |
| Luis Vara | A.V. de la Ciudad de los Ángeles (Asveyco). Villaverde | 27 de septiembre de 2012 |
| Manuel Arenilla | Universidad Rey Juan Carlos | 05 de junio de 2012 |
| Mariano Monjas | A.V. Los Pinos de San Agustín- Puente de Vallecas | 07 de junio de 2012 |
| MariPrado de la Mata | Concejal IU | 29 de junio de 2011 |
| Maria Luisa | A.V. La Unión de Almendrales | 25 de septiembre de 2012 |
| Orlando Chacón | Gerente de Distrito de Villaverde | 13 de julio de 2012 |
| Pedro Serrano | A.V. Amistad Colonia San Luciano- Villaverde | 25 de junio de 2012 |
| Pedro Tejero | A.V. de Los Rosales- Villaverde | 11 de octubre de 2012 |
| Ramón González | A.V. Los Álamos- Puente de Vallecas | 30 de mayo de 2012 |
| Ricardo García V | Universidad Rey Juan Carlos | 14 de junio de 2012 |
| Saturnino Ayuso y Miguel Arroyo | A.V. El Espinillo- Los Rosales - Villaverde | 22 de septiembre de 2012 |
| Tomás Rodríguez Villasante | Universidad Complutense de Madrid | 2 de julio de 2012 |
| Vicente Pérez | Federación Regional Asociaciones de Vecinos de Madrid | 24 de mayo de 2011/ 29 de octubre de 2012 |
| Víctor García Segador | Jefe Dirección de Participación Ciudadana de Ayuntamiento de Madrid | 5 de julio de 2012 |
| Víctor Renes | A.V. Barrio de San Fermín- Usera | 16 de octubre de 2012 |

