

Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa¹

Institutional Designs and Power (Im)Balances: Institutions of Citizen's Participation in Dispute

Cecilia Schneider^{*2}

Yanina Welp^{}**

Recibido el 15 de enero de 2015

Aceptado el 9 de marzo de 2015

RESUMEN

A partir de la presentación de una tipología de las instituciones de participación ciudadana (IPC) –deliberativas, semirrepresentativas o delegadas y directas–, en el artículo se analizan los alcances y limitaciones de una selección de este tipo de instituciones presentes en las capitales de seis países de América del Sur (Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y Quito).

ABSTRACT

The present article presents a typology of institutions of citizen's participation (ICP) –deliberative, semi-representative and direct– which provides a platform to analyze the achievements and limitations of a selection of ICP in the capitals of six countries in South America –Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo and Quito–. It aims to observe whether their spe-

¹ Las autoras agradecen la colaboración de la licenciada Micaela Moreira para la edición de este artículo.

^{*} Socióloga. Diploma en Estudios Avanzados y doctora en Teoría Social y Política por la Universidad Pompeu Fabra, España. Profesora investigadora titular de la Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina). Directora académica de la revista *Cartografías del Sur*. Sus líneas de investigación son: participación política, cultura política, democracia y políticas públicas. Entre sus últimas publicaciones destacan: “Small is beautiful? Participación ciudadana y descentralización: los casos de Bogotá y Buenos Aires”, en coautoría con Lorena Vásquez González (2014); “La democracia participativa en Buenos Aires y Barcelona (1996-2006): contexto y cultura política en perspectiva comparada” (en prensa) y “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”, en coautoría con Yanina Welp (2011). Correo electrónico: cecilia.schneider1@gmail.com

² La investigación se llevó a cabo en el marco del Proyecto PICTO_UNDAV 0104 2014-2017.

^{**} Licenciada en Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación Social por la Universidad de Buenos Aires y doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra, España. Investigadora del Centro de Estudios de Democracia Directa (c2d), Universidad de Zurich (Suiza). Sus líneas de investigación son: democracia participativa, democracia electrónica, mecanismos de democracia directa, movimientos sociales y medios digitales. Entre sus últimas publicaciones destacan: “La política en la era de la información. Estudio de la presencia en internet de partidos políticos y representantes de Argentina, Paraguay y Uruguay”, en coautoría con Alejandra Marzuca (2015); *La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, en coautoría con Uwe Serdült (2014) y *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America: Opportunities and Risk*, en coautoría con Anita Breuer (2014). Correo electrónico: yanina.welp@zda.uch.ch

A partir de ello, se observa si las características específicas de las IPC en términos de *autonomía* en la activación, *incidencia* de las decisiones tomadas y *alcance* en relación con los temas sometidos o habilitados para la participación ciudadana son condicionadas por variables del contexto político, tanto en la introducción de las instituciones participativas como en sus prácticas. Puntualmente, se busca explorar qué variables explican las características de las IPC en términos de otorgar poder al ciudadano para intervenir en la definición de asuntos públicos.

Palabras clave: democracia participativa; democracia directa; consejos vecinales; consejos comunales; encuentros ciudadanos; presupuestos participativos; revocatoria de mandato.

cific characteristics in terms of *autonomy* in activating, *incidence* on decisions made, and *scope* regarding the issues submitted or admitted for public participation are conditioned by variables of the political context both in the introduction of participatory institutions and in their practices. Specifically, it ponders which variables explain the characteristics of the ICP in terms of the citizen's power to intervene in the definition of public affairs.

Keywords: participatory democracy; direct democracy; neighborhood councils; community councils; citizen assemblies; participatory budgeting; removal from positions.

Introducción

Las políticas orientadas a la descentralización del territorio pasaron a ocupar un lugar clave en la agenda latinoamericana en los años ochenta, promovidas por la confluencia de dos discursos, uno que veía en la descentralización una forma de reducir el déficit fiscal que asolaba a muchos países de la región, y otro que identificaba al ámbito local de gobierno con un espacio desde el cual articular un proyecto político alternativo y de base ciudadana. Si el primer discurso tuvo entre sus promotores a instituciones internacionales como el Banco Mundial,³ el segundo estuvo representado por movimientos sociales y partidos de izquierda que adaptaron sus estrategias para entrar en la dinámica electoral –en muchos casos recuperada con la transición a la democracia–.⁴

La “descentralización participativa” se convirtió en un lema y un objetivo que con matices se hizo presente en todos los países de América del Sur. Sin embargo, el camino a recorrer sería largo. En muchos casos, la ampliación de la participación debía comenzar por aspectos básicos de la democracia representativa tales como la habilitación de la elec-

³ Véanse: World Bank (1992) y Williamson (1995).

⁴ El Frente Amplio en Uruguay o el Partido de los Trabajadores en Brasil son los ejemplos más conocidos. Véase: Chávez y Goldfrank (2004).

ción directa de titulares del Ejecutivo. En Buenos Aires esto ocurrió en 1996 (previamente, el jefe de gobierno era designado por el presidente de la república); en Bogotá y Lima, fue un poco antes (en 1988 y 1989 respectivamente), ya que todas las autoridades locales y regionales eran hasta entonces nombradas por el partido político que resultaba ganador en las elecciones nacionales. De este modo, la transición a la democracia y la ampliación de su componente electoral, así como la descentralización política, entendida como transferencia de poder, recursos y competencias, crearon las bases para la democracia participativa.

Sin embargo, ya a mediados de los años noventa se evidenciaba que la participación y la descentralización no necesariamente compartían las mismas lógicas ni sus transformaciones eran llevadas a cabo con la misma velocidad. En aquel entonces, se consolidaba un modelo de promoción de instituciones participativas impulsadas “desde arriba” y cristalizadas en las reformas de las constituciones nacionales –la Constitución colombiana de 1991 fue precursora en este sentido–, cuyos elementos constitutivos se expandieron en los países andinos pasando a convivir en la región con un modelo menos institucionalizado de procesos impulsados “desde abajo”, gestados desde las ventanas de oportunidad abiertas en municipios gobernados por partidos de corte progresista, como ocurrió con el presupuesto participativo en Porto Alegre desde la década del ochenta (Ramírez y Welp, 2011).

Han pasado más de tres décadas desde los primeros impulsos a la democracia participativa y, lejos de diluirse, se han multiplicado las instituciones implementadas y las experiencias al respecto, como también el interés por parte de investigadores y analistas de diferentes lugares del mundo sobre la materia. De una primera ola de estudios celebratorios de estas experiencias,⁵ se ha pasado a un creciente desencanto con las instituciones limitadas y a menudo controladas por el Ejecutivo.⁶ Pero también se ha profundizado en los estudios de caso⁷ y en la clasificación de formas participativas.⁸ Nuestro trabajo sigue esta última línea pero, a diferencia de Fung y Wright, pasa del plano teórico o normativo al análisis de experiencias concretas, incorporando la explicación de los condicionantes de su introducción y del formato adquirido. A su vez, incluye un mayor número de casos –Annunziata (2013) se centra sólo en el análisis de dos casos argentinos–, con la intención de avanzar en la construcción de una mirada regional sobre la democracia participativa.

Este estudio se centra en las capitales de seis países de América del Sur –Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y Quito– y busca explorar qué variables explican las características de las instituciones de participación ciudadana (IPC) en términos de otorgar

⁵ Véanse: Chávez y Goldfrank (2004); Santos y Avritzer (2004).

⁶ Véase: Mascareño (2008).

⁷ Véanse: Baiocchi (2000); Goldfrank (2011a y 2011b); Veneziano (2005); Robin y Ford (2013); Seele y Peruzotti (2009); Schneider (2007); Ferla, Marzuca, Veneziano y Welp (2012); Ferla, Marzuca, Serdült y Welp (2014); Pateman (2012), entre otros.

⁸ Véanse: Fung y Wright (2003); Annunziata (2013).

poder al ciudadano para intervenir en la definición de asuntos públicos. Nuestros objetivos son tanto descriptivos como explicativos. Mediante una tipología de elaboración propia (Schneider y Welp 2011a y 2011b), nos proponemos analizar el diseño institucional de la participación y la evolución de las IPC tanto en un mismo territorio como entre otros. La descripción de las características de las IPC permitirá comparar tipos de instituciones entre ciudades y al interior de cada una de ellas, para determinar la medida en que estos mecanismos convierten a la ciudadanía en un actor con capacidad de intervenir en la definición de asuntos públicos.

En la primera sección de este artículo exponemos la propuesta analítica (selección de casos, tipología e hipótesis); en la segunda describimos y analizamos las IPC seleccionadas y, a continuación, el contexto político en relación con el modelo participativo promovido en cada ciudad; finalmente, presentamos nuestras conclusiones.

Propuesta de análisis

Dado el gran número de instituciones de participación existentes en muy diversas unidades territoriales, optamos por:

- a. Circunscribir nuestro estudio a las capitales sudamericanas con experiencias más prominentes de participación ciudadana manifiesta a través de nuevos canales institucionales. Optamos por América del Sur –específicamente por las ciudades de Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y Quito– por ser la subregión que más intensamente ha promovido instituciones de participación ciudadana.⁹ Excluimos Santiago de Chile, Asunción del Paraguay y Brasilia por no presentar iniciativas destacadas ni de larga data en relación con los criterios que exponemos en esta sección.
- b. Seleccionar en cada ciudad una institución de participación deliberativa, semirrepresentativa o delegada, y directa¹⁰ para analizar los condicionamientos creados por cada formato. En los casos en que identificamos más de una institución del mismo tipo, escogimos una con base en su implantación en el territorio (existencia en el tiempo y/o relevancia adquirida en la agenda pública local). El estudio no busca registrar todas las instituciones participativas sino profundizar en las características de un grupo de instituciones destacadas. Para ello hemos analizado la normativa existente, los documentos oficiales producidos y la literatura sobre el tema. En algunos

⁹ Véanse: Cameron, Hershberg y Sharpe (2012); Pateman (2012); Sintomer (2008).

¹⁰ El paraguas de la “democracia representativa” incluye también otras instituciones de transparencia y rendimient de cuentas de las que no nos ocupamos aquí, dado nuestro interés por analizar la participación ciudadana entendida como acción positiva en la definición de políticas públicas.

casos hemos realizado una extensa observación participante y entrevistas directas (Buenos Aires, Montevideo), mientras en otros hemos combinado observaciones más limitadas en el tiempo con la consulta a informantes clave y la revisión de tesis de doctorado y de maestría centradas en el estudio de caso.

- c. Analizar el contexto político, observado en dimensiones tales como: i) la demanda ciudadana, ii) la promoción desde el gobierno nacional o desde el gobierno local, y iii) el grado de polarización y conflicto presente en el ámbito local, con la intención de explicar los resultados encontrados.

Tabla 1
 Selección de instituciones de participación ciudadana
 en seis capitales sudamericanas según su tipo

<i>Instituciones de participación deliberativa:</i> abierta a ciudadanos y organizaciones. El debate tiene lugar en fechas acotadas, aunque puede combinarse con la elección de delegados que participan en fases de preparación de propuestas previa a una reunión general donde se decide sobre esas propuestas.					
IPC implementadas en las capitales sudamericanas					
Bogotá ²	Buenos Aires ³	Caracas ⁴	Lima	Montevideo ⁵	Quito
Encuentros Ciudadanos	Presupuestos Participativos	Presupuestos Participativos	Presupuestos Participativos	Presupuestos Participativos	Presupuestos Participativos
<i>Instituciones de participación semirrepresentativa o delegada:</i> abierta a ciudadanos electos o nombrados por el gobierno. Se reúnen durante plazos más largos de tiempo (meses o años), con unas competencias específicas asignadas que pueden ser consultivas o vinculantes e incluso pueden incorporar mecanismos de autogestión. ¹					
Juntas Administradoras Locales (JAL)	Juntas y Consejos Consultivos	Consejos Comunales	Consejos de Coordinación Local	Consejos Vecinales	Administraciones zonales (sistema de gestión participativa)
<i>Instituciones de participación directa:</i> de la que son sujetos los ciudadanos con derecho a voto y que conllevan la toma de decisiones en las urnas, en períodos concretos y acotados (por ejemplo, el referendo)					
Revocatoria de mandato	Revocatoria de mandato	Revocatoria de mandato	Revocatoria de mandato	--	Revocatoria de mandato

Fuente: elaboración propia.

- (1) Aunque existen instituciones no ligadas a la descentralización –como los consejos sectoriales– aquí nos ocupamos centralmente de aquellas asociadas a la descentralización (construidas para la toma de decisiones relacionadas con la gestión y el gobierno de las unidades del territorio descentralizado), con la intención de observar y valorar de qué manera se conjugan la descentralización política y la participación.
- (2) También están regulados: el Cabildo Abierto, la Audiencia Pública, el Presupuesto Participativo, el Espacio Cívico Distrital, la Veeduría Ciudadana, la Junta de Acción Comunal (JAC), los Consejos de Planeación Local (CPL), el Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) y los Consejos Locales de Juventud.
- (3) Otras instituciones identificadas fueron el Plan de Prevención del Delito, las Audiencias Públicas, el Plan Estratégico de la Ciudad y los Consejos Social y Económico.
- (4) Otras instituciones reguladas son: el Cabildo Abierto, el Control Social, la Consulta Pública, el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), y la Asamblea de Ciudadanos.
- (5) Otras instituciones y espacios participativos que se detectaron (en algunos casos sin que esto implique su regulación), fueron: la Agenda Montevideo, el Plan Quinquenal, el Plan Estratégico de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ), las Asambleas Vecinales Abiertas y el Foro Ciudadano.

Tipología de instituciones de participación ciudadana

La tipología que se presenta en la tabla 1 –instituciones de participación deliberativa, semirrepresentativa o delegada, y directa– ofrece distintas modalidades de participación ciudadana delimitadas en torno a características específicas en términos de *autonomía* en la activación (las IPC son autónomas cuando el mecanismo no depende del poder político sino de la ley para ser activado), *incidencia* de las decisiones tomadas (será mayor cuando las decisiones sean vinculantes y menor cuando deriven en acuerdos que pueden incumplirse sin penalizaciones o en ejercicios de consulta no vinculante) y *alcance* (en relación con los temas sometidos o habilitados para la participación ciudadana). Para elaborarla hemos tomado en cuenta los siguientes criterios:

- a. El *tipo de participación promovida*: deliberativa con capacidad de tomar decisiones, sean éstas vinculantes o consultivas, o participación directa (sin deliberación, normalmente para la toma de decisiones vinculantes a través del voto). Mientras, potencialmente, las instituciones orientadas a la deliberación y la consulta no vinculante pueden mejorar la *accountability*, promover la transparencia y también la educación cívica (Schugurensky, 2004), las instituciones que permiten a la ciudadanía la toma de decisiones vinculantes incorporan al ciudadano como actor de peso en la definición de asuntos públicos (Dalton, Burklin y Drummond, 2001).

- b. La *periodicidad de la participación canalizada*: convocatorias puntuales o encuentros estables y periódicos en un tiempo ilimitado o determinado (también puede darse una combinación de ambos cuando del encuentro puntual surgen delegados que se reunirán por un período determinado, según el modelo de muchos presupuestos participativos). Combinado con otras variables tales como el grado de apertura y el tipo de convocatoria, la periodicidad otorga una dinámica peculiar a los espacios participativos. Por ejemplo, actos de participación acotados en el tiempo, basados en el derecho al voto y activados por las autoridades (sería el caso de una consulta convocada por el Ejecutivo), potencialmente generan nuevos equilibrios en la división tradicional que circunscribía el papel del ciudadano al ejercicio del voto para elegir representantes, mientras organizaciones estables de ciudadanos (sería el caso de un consejo vecinal electo por los habitantes del territorio) puede convertirse en un nuevo interlocutor del poder. La gama de variaciones es amplia.
- c. El *grado de apertura*: participación centrada en el territorio, centrada en el derecho a voto, o centrada en el carácter electo (por los vecinos) o designado (cuando, por ejemplo, organizaciones sectoriales son convocadas por las autoridades para formar parte de consejos específicos). Distintos modelos de ciudadanía y representación emergen de algunas de estas IPC, que a su vez pueden combinar más de una opción. Mientras la nominación a menudo despierta dudas acerca del control sobre el proceso participativo que ejercen las autoridades que nominan, la elección crea nuevos espacios de representación que, en algunos casos, difuminan los límites entre la participación ciudadana y la política de partidos.
- d. La *activación*: regulada por ley (cuando ordenanzas locales u otro marco normativo establece los plazos en que una institución debe ser activada); regulada y activada directamente por los ciudadanos (la normativa crea unas condiciones –normalmente un número o porcentaje de firmas, entre otros procedimientos–) o regulada y convocada por las autoridades (por ejemplo, cuando es potestad del alcalde). Este criterio es central dado que las instituciones de participación que no dependen de la convocatoria de las autoridades pueden otorgar un mayor poder a la ciudadanía que las que quedan bajo su órbita.
- e. Las *competencias* para definir de manera directa una política pública (por ejemplo a través de un referendo), establecer prioridades de acciones públicas, programas de políticas y/o proyectos (presupuestos participativos, encuentros ciudadanos), recomendar acciones o intervenciones públicas (consejos consultivos) y gestionar en territorio políticas públicas (consejos comunales).

Hipótesis

Proponemos que la introducción y consolidación de instituciones consultivas o vinculantes, que sean deliberativas o incluyan la toma de decisiones, que funcionen con mayor grado de autonomía o sean controladas por el poder político, es resultado de dimensiones tales como la demanda ciudadana en contextos de crisis, la voluntad política de las autoridades de turno en el ámbito local o nacional, la fragmentación y polarización del sistema local de partidos políticos y la confrontación o alineamiento con el gobierno nacional (que podría colocar a la IPC en el terreno de disputa entre gobierno y oposición). Nuestras hipótesis son las siguientes:

- a. Es de esperar que cuando existe una *fuerte demanda ciudadana de cambio o renovación institucional* (a menudo en contextos de crisis), el sistema político sea forzado a la apertura y a la introducción de IPC (Schneider y Welp, 2011a).
- b. Es de esperar que *coaliciones emergentes que alcanzan el poder* (a menudo en combinación con una fuerte demanda ciudadana) promuevan la participación ya sea porque forma parte de su programa y/o como una estrategia para incrementar su poder frente al gobierno nacional y/o los partidos tradicionales (Chávez, 2005; Font y Blanco, 2004). En contextos de implementación desde el entorno nacional, es esperable mayor institucionalización de los mecanismos de incidencia y decisión en el ámbito local (introducidas las IPC por vía constitucional); por el contrario, las instituciones participativas tenderán a ser consultivas y/o poco institucionalizadas cuando el gobierno local o los partidos controlen el proceso (Schneider y Welp, 2011 a y b).
- c. *La fragmentación y polarización del sistema local de partidos políticos y la confrontación o alineamiento con el gobierno nacional* son dos condiciones estrechamente interrelacionadas. La relación entre el gobierno nacional y el local genera efectos contrapuestos, en tanto es de esperar que cuando pertenecen al mismo signo político, la participación sea ralentizada o controlada por el gobierno central, mientras que cuando son de signo opuesto el gobierno local, puede tener más incentivos para promoverla, pero también menos recursos para construir espacios participativos con incidencia en la definición de políticas (Schneider y Welp, 2011a). La descentralización de competencias puede encontrar en la promoción de una IPC promovida desde el ámbito nacional una forma de limitar a los gobiernos locales (Welp, 2008; Mascareño, 2010).¹¹ Relacionado con lo anterior, es de esperar que a mayor institucionalización de los partidos, mayor sea su resistencia a perder espacios de poder como a reducir su capacidad para imponer decisiones (Goldfrank, 2006; Veneziano,

¹¹ Así, por ejemplo, la democracia directa como contrapartida y contrapeso del poder otorgado u obtenido por los gobiernos locales en el proceso de descentralización pone sobre la mesa el conflicto de poder entre unidades de gobierno. La literatura ha analizado los casos de Perú tras las reformas introducidas por Fujimori en los años noventa (Ballon, 2003; Gonzales de Olarte, 2000; Levitsky, 1999), y Venezuela desde mediados de la década de 2000 (Mascareño, 2008).

2005). Pero a mayor polarización y/o fragmentación en la toma de decisiones, más difícil será establecer acuerdos, por lo que las IPC dependerán de la capacidad de cada actor al momento de bloquear o imponer la reforma.

Análisis

Instituciones de participación deliberativa

Las instituciones de participación deliberativa son las que cuentan con mayor difusión, no sólo en América Latina sino también en Europa y otros lugares del mundo. El ejemplo emblemático es el del presupuesto participativo (Porto de Oliveira, 2011; Sintomer 2008). En nuestro análisis, hemos escogido los presupuestos participativos (PP) para todas las ciudades analizadas con la excepción de Bogotá, en que optamos por los Encuentros Ciudadanos.¹² Las instituciones seleccionadas comparten el objetivo de discutir y priorizar proyectos y realizar propuestas. Por ejemplo, los Encuentros Ciudadanos se ocupan de los Planes Locales de Desarrollo, mientras en Montevideo el PP delibera sobre temas de infraestructura básica o servicios municipales y proyectos de carácter cultural, social y comunitario. Por definición, estas instituciones promueven la deliberación como medio a través del cual conocer posiciones, intercambiar información y valoraciones, dirimir disensos y construir consensos para la toma de decisiones fundadas.

En cuanto a la periodicidad o duración de la participación, en todos los casos es mixta, combinando encuentros generales de presentación de propuestas y votación de las mismas (al principio y al final), con reuniones intermedias de delegados y funcionarios donde se discuten las propuestas y se reelaboran teniendo en cuenta su viabilidad y el apoyo obtenido.

Observamos cierta homogeneidad en lo que refiere a la apertura del proceso participativo. En todos los casos se trata de ciudadanos –con aval de residencia en la zona– y organizaciones civiles y sociales con actividad en el distrito y previamente registradas. No se suele hacer referencia a la participación de inmigrantes y en la mitad de los casos, al límite de edad (Montevideo, Buenos Aires, Bogotá). Lima es una excepción por doble vía, ya que el proceso está controlado por las autoridades (alcalde y consejo municipal) dejando espacio para las organizaciones sociales con registro previo y autorizadas por las autoridades aunque no habilita la participación de ciudadanos a título individual.¹³ En Caracas es el Consejo Comunal el responsable de gestionar el presupuesto participativo en su zona (en

¹² Funcionan desde 1995, mientras el PP se introdujo en el 2009. No obstante, los primeros tienen una dinámica bastante similar.

¹³ Mientras el texto de la ley no excluye explícitamente a los ciudadanos no organizados, dicha exclusión se deduce con claridad de otros documentos, como por ejemplo el “Instructivo para el proceso del presupuesto participativo”, publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas en el *Diario Oficial El Peruano* el 11 de abril de 2008.

Lima y Caracas el presupuesto participativo está vinculado a otras instituciones participativas sobre las que se profundiza en el siguiente apartado).

Existen diferencias notables en lo que refiere a la regulación. Bogotá y Quito cuentan con leyes nacionales y sistemas de regulación en la cuestión local de sus dispositivos deliberativos. Los Encuentros Ciudadanos de Bogotá están formalizados por doble vía, una ley nacional (1421 de 1993) y una ley local (el Acuerdo 13 del año 2000). Probablemente, ello incida positivamente en las competencias otorgadas, que son superiores a las observadas en otros casos. En Quito también es una ley nacional la que determina su implementación aunque una Ordenanza local (núm. 187 del 2006) pone en funcionamiento el Sistema de Gestión Participativa del Distrito Metropolitano (se verá más profundamente en la siguiente sección) y define con mayor detalle cuestiones sustantivas como el porcentaje del presupuesto local a ser participado (no menor a 40% del total destinado a la inversión de la administración zonal respectiva). En Venezuela, la regulación es nacional, habiendo sufrido modificaciones en numerosas ocasiones desde su introducción en la Constitución de 1999. Actualmente se rige por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), de los Consejos Locales de Planificación Pública (2006), y de los Consejos Comunales de 2009. En Lima, el PP se rige por una Ley Marco del Presupuesto Participativo (28.056 de 2003 y modificatorias), que establece que el monto es variable y depende de la decisión del alcalde, que debe informar del mismo al inicio de cada proceso. En Buenos Aires, la Constitución de la ciudad hace mención al carácter “participado” de su presupuesto sin especificar la forma e intensidad de esa participación. Desde el 2001 hasta la actualidad, y pese a las múltiples demandas de ciudadanos y organizaciones e incluso de proyectos de ley presentados por distintos legisladores, no se ha dictado una norma específica que regule el PP y establezca los plazos y el tipo de convocatoria, el procedimiento a seguir y el porcentaje de presupuesto sujeto a deliberación. Como se verá cuando analicemos el contexto político, la ausencia de ley imprime una alta variabilidad y arbitrariedad en las formas de funcionamiento y sujeta la dinámica de la institución participativa a los vaivenes de la coyuntura política. El PP se rige en Montevideo por unas reglas que se definen en cada ciclo.

En cuanto a las competencias, se constata que cuando las deliberaciones se vinculan a la toma de decisiones en el marco de Planes Estratégicos de Desarrollo (caso Bogotá, Quito, Montevideo, con los Planes Quinquenales), los temas a debatir y los problemas a resolver son más sustantivos (por ejemplo, proyectos urbanos de gran alcance e impacto, educación, salud, etcétera). En el caso de Buenos Aires, se establece en su Estatuto la prohibición de discutir de manera participativa sobre finanzas y sobre la creación de nuevos impuestos. Por su parte, el PP inicialmente incidía sobre varias áreas de políticas (educación, salud, infraestructura, cultura, social, etcétera); en cambio, en los últimos años, éstas se han reducido a dos –proyectos sociales y urbanos– y, por lo general, con poca relevancia o impacto (Schneider 2008).

Las decisiones concertadas en el marco de los Encuentros Ciudadanos tienen por reglamento un carácter vinculante y no pueden ser modificadas por las autoridades de planeación al tiempo que deben ser aprobadas por el Consejo Local/Distrital de Desarrollo y el Consejo Legislativo.¹⁴ Tanto en Lima como en Montevideo, se requiere suscribir un “Acta de Acuerdos y Compromisos” o “Compromiso de Gestión” por parte de los funcionarios, pero se desconoce qué grado de obligación legal conlleva y qué sucede si no se cumple. Una organización similar a la de los Encuentros Ciudadanos tienen los PP Zonales de Quito al vincularse a los Planes de Desarrollo de los Consejos Locales de Planificación Territorial, y también aquí sus decisiones son vinculantes. La magnitud de los montos que se discuten así como el impacto de los proyectos urbanos es uno de los factores considerados gravitantes para explicar los altos niveles de participación e involucramiento ciudadano, en especial de sectores poco propensos a hacerlo (Cabannes, 2004). Otro de los factores relevantes es el grado y tipo de control de lo decidido en instancias participativas. En todos los casos, a excepción de Buenos Aires, existe un organismo de control conformado por funcionarios y ciudadanos. En Lima, en cambio, únicamente son las asociaciones las responsables del control del cumplimiento de los compromisos alcanzados en las instancias deliberativas.

A modo de síntesis, existen marcadas diferencias entre los casos tanto en referencia al grado de formalización y de regulación de las instituciones: es más regulado en los casos en que la normativa proviene del nivel nacional –como en Colombia, Ecuador y Perú–, que en Buenos Aires o Montevideo. A su vez, también es remarcable la diferencia en torno a la cantidad de participación ciudadana y/o control del poder político. Lima es en este sentido un caso destacado en tanto alcaldes y concejo municipal ocupan puestos clave mientras las organizaciones autorizadas a participar tienen que cumplir una serie de requisitos considerados excluyentes (Remy, 2005). Por último, las cuestiones sometidas a deliberación ciudadana incluyen más áreas cuando el presupuesto participativo se vincula con otras iniciativas de desarrollo territorial, como en Quito y Bogotá. Caracas se ha convertido en un caso excepcional en la medida en que el PP queda a cargo de los consejos comunales, constituidos como órganos de participación ciudadana, sin injerencia del municipio y en relación directa con la presidencia, como se analizará a continuación.

Instituciones de participación semirrepresentativa o delegada

Una de las principales cuestiones que emerge de la tan esperada descentralización participativa es la discusión sobre el espacio otorgado a los ciudadanos –organizados o no– y

¹⁴ Decreto 425 de 1995 y, posteriormente, decreto 739 de 1998; decreto 518 de 1999 y Acuerdo 13, del año 2000. Se trata de reuniones asamblearias abiertas a toda la ciudadanía y organizaciones sociales.

al sentido y finalidad de su involucramiento. Así, se crearon nuevas instituciones que en algunos casos no sólo han privilegiado a los partidos, sino que incluso han carecido de legitimidad procedimental en los términos de la democracia representativa. Esto ocurrió en Bogotá¹⁵ en las Juntas de Administración Local (JAL), donde los alcaldes menores son delegados del alcalde mayor (sin voto directo y elegidos por el alcalde a partir de una terna propuesta por la lista política más votada en el Distrito). Este espíritu centralista de la descentralización resultante hace que en numerosas ocasiones el alcalde mayor pueda, a través de sus alcaldes menores, vetar proyectos votados por las JAL. Éstas están compuestas por un mínimo de 7 ediles y un máximo de 11, votados de manera directa por la ciudadanía residente en cada localidad. La ley preveía la postulación de ciudadanos sin filiación partidaria para ser elegidos como ediles, sin embargo, el mecanismo electoral finalmente establecido dictaminó que los candidatos deben contar con los avales de un partido político. Esta imposición generó un círculo vicioso, donde los partidos políticos sacaban provecho de los escasos votos necesarios para acceder a una curul (banca) y de ese modo delimitaban su “feudo” clientelar territorial. A su vez, los candidatos “sin partido” se acercaban a una organización partidista para pedir un aval, sin mediar necesariamente una afinidad ideológica (Vásquez Gonzales, 2013).

Las JAL se reúnen cuatro veces al año, sesionando por el lapso de un mes cada vez. La Constitución de 1991 señala que son creadas con el fin de mejorar la prestación de servicios públicos y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local (art. 318). Sin embargo, sus funciones están establecidas de manera específica por el Estatuto de Bogotá (Ley 1421 de 1993).¹⁶

Buenos Aires ha demorado 15 años en implementar la descentralización política, aunque la Constitución de la ciudad lo establece desde 1996, fue en el 2005 que se dictó la Ley de Comunas núm. 1777.¹⁷ Actualmente, existen 15 Comunas que agrupan a un total de 48 barrios y son gobernadas por una Junta Comunal compuesta por un presidente y 6 comuneros, todos ellos elegidos por voto directo de la ciudadanía y con postulación a través de

¹⁵ Bogotá fue dividida en 20 Unidades Locales (1991-1992, la división fue establecida con la Constitución de 1991 y reglamentada poco después).

¹⁶ Adoptar el Plan de Desarrollo Local en concordancia con el Plan General de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas, previa audiencia con organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad, vigilar y controlar la prestación de servicios distritales en cada localidad, presentar proyectos de inversión, aprobar el presupuesto del fondo de desarrollo local, preservar el espacio público y promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los asuntos públicos, y convocar a audiencias públicas previa inscripción de los participantes.

¹⁷ La descentralización que se inició en 1996 resultó ser una desconcentración administrativa del gobierno central mediante la creación de los Centros de Gestión y Participación (CGP) y de los Consejos Consultivos Honorarios. Recién en el 2005 se aprueba la Ley de Comunas, encargada de promover una real descentralización política. Sin embargo, los dos gobiernos de turno –uno de signo progresista y otro de derecha– demoraron la ejecución hasta el 2011, donde finalmente se produjo la primera elección popular del presidente y los consejeros comunales.

partidos políticos exclusivamente.¹⁸ En paralelo, el órgano de participación ciudadana –los Consejos Consultivos Comunales– no se forma por votación directa de ciudadanos sino de simple convocatoria a representantes de asociaciones reconocidas en el territorio y, de existir interés, también de vecinos no organizados (depende del reglamento de cada Comuna). Ambas instituciones han quedado muy débilmente definidas. Una prueba de ello es que las 15 Comunas cuentan con apenas 5% máximo del presupuesto general de toda la ciudad para llevar a cabo sus funciones, que de manera exclusiva giran en torno al mantenimiento de las vías secundarias, los espacios verdes y públicos, y la elaboración participada de su plan de acción. El Consejo Consultivo puede presentar anteproyectos de ley a la Legislatura de la ciudad y recomendaciones a la Junta Comunal, que tiene la obligación de tratarlas en debate, pero sin carácter vinculante.

En Caracas, la descentralización ha seguido un sendero muy diferente del observado en las otras ciudades.¹⁹ Los Concejos Comunales venezolanos presentan varias particularidades entre las que destaca que son las instituciones que más poder otorgan a la ciudadanía entre las analizadas en este trabajo, siendo incluso entidades de gestión; cuentan con una de las trayectorias institucionales que más modificaciones ha recibido desde su creación,²⁰ y presentan altos niveles de participación.²¹ Los Consejos Comunales reemplazaron instituciones creadas previamente por la Constitución de 1999, pero que no tuvieron éxito por la falta de voluntad de implementarlas por parte de las autoridades locales y la baja participación

¹⁸ Este punto fue muy discutido en la Convención Constituyente encargada de elaborar el Estatuto de la ciudad en 1996. Sólo un partido, el Frente País Solidario (FREPASO), propició las candidaturas independientes y uninominales, sin embargo, cuando este partido decidió hacer alianza con la Unión Cívica Radical (UCR) negoció una transición a la descentralización más larga y menos profunda, de modo que se desentiende de esa demanda en pos del crecimiento territorial de la nueva fuerza. Para más detalle, véase: Schneider (2007 y 2008).

¹⁹ Formalmente, hay dos entidades federales, Distrito Capital y Miranda. El primero coincide con el municipio de Libertador y el segundo comprende los municipios de Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo (Ley Orgánica municipal de 1989 y reformas posteriores).

²⁰ La Ley de los Consejos Locales de Participación Pública (*Gaceta Oficial* núm. 37463/2002) creó los consejos para la formación, gestión y control de políticas públicas, compuestos por ciudadanos y autoridades. La ley contemplaba la presidencia *ad honorem* en manos del alcalde; la representación ciudadana (uno más que la suma total de la representación de autoridades); la participación de organizaciones comunitarias y grupos vecinales, y la elección de los miembros vecinales y sectoriales en foros propios. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) (*Gaceta Oficial* núm. 38204/2005) desvinculó a los consejos de las alcaldías y juntas parroquiales para vincularlos a la comisión presidencial en una relación directa y sin intermediarios con la Presidencia. En 2006 fue reformada, tras la aprobación de la Ley de Consejos Comunales. Se eliminan entonces los componentes de descentralización y desconcentración para ampliar el ámbito temático de sus funciones.

²¹ Para el 2009 se formaron alrededor de treinta mil cc, y hasta agosto de 2010, según fuentes oficiales, 21 050 fueron refundados y registrados ante el MPPCPS. El gobierno nacional ha transferido billones de bolívares fuertes hacia ellos. El gran número de inversiones y proyectos explica, por lo menos parcialmente, el hecho de que algo más de ocho millones de venezolanos hayan participado en los cc. Esta cifra, repetida por oficiales del gobierno, se ha verificado por una encuesta encabezada por *Latin American Public Opinion Project* –LAPOP–, organización responsable del Barómetro de las Américas, una serie de encuestas anuales (Goldfrank, 2011a).

ciudadana. Desde 2006 se han desvinculado de las alcaldías y juntas parroquiales para trabajar en relación directa y sin intermediarios con una comisión dependiente de Presidencia.

Para formar un Consejo Comunal se requiere un grupo promotor que ejecute un censo, orientado a fijar los límites geográficos de la comunidad, luego se eligen los delegados en una asamblea pública en la que debe participar al menos 30% de los adultos mayores de quince años. Los voceros o representantes sirven por un período de dos años, pueden ser reelectos y sus mandatos son revocables por decisión de la asamblea de ciudadanos. Las decisiones finales son tomadas por una asamblea cuyas decisiones adquieren legitimidad con la presencia de, al menos, 30% de los residentes. Finalmente, para recibir recursos del gobierno y obtener personería jurídica, el nuevo Consejo Comunal (CC) necesita llevar documentos que comprueben que se siguieron los pasos indicados y debe registrarse con el Fundacomunal, entidad dependiente del Ministerio encargado de los Consejos Comunales. En 2009, el Ejecutivo nacional promulgó la nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales, que entre otros incorpora a sus objetivos la construcción del socialismo, otorga mayor capacidad de decisión a la asamblea de ciudadanos/as, vincula el consejo comunal a las milicias bolivarianas y elimina la mención del presupuesto participativo como función de la unidad ejecutiva del Consejo Comunal.

Los Consejos de Coordinación Local peruanos²² son instituciones más controladas por el poder político que por la ciudadanía. En este caso, el alcalde y el Consejo Municipal conservan 60% de la representación, mientras las organizaciones sociales no pueden ocupar más de 40%. Por otro lado, los requisitos a cumplir por las organizaciones incluyen la personería jurídica por al menos tres años, algo que se ha considerado excluyente de muchas instituciones de peso en el territorio, que no cuentan con dicha personería. Sus competencias están vinculadas a la coordinación y consulta que demanden los planes de desarrollo concertado, presupuestos participativos y el establecimiento de fondos de inversión.

En Montevideo,²³ las 18 Juntas locales (órgano ejecutivo) que funcionaron entre 1993 y 2009 se componían de cinco miembros nombrados por el intendente, considerando los partidos más votados en cada zona. Por su parte, el órgano deliberante (Concejo Vecinal), con muy escasas competencias, se compone de ciudadanos y representantes de organizaciones sociales del territorio electos por los vecinos. Cabe mencionar que la Ley Nacional de Alcaldías de 2010 creó el tercer nivel de gobierno en el país, conduciendo a un replanteo de la división del territorio en Montevideo y a una remodelación del Poder Ejecutivo

²² En cuanto al proceso descentralizador, al igual que Caracas, Lima conjuga una división extremadamente compleja. El distrito de Lima (con aproximadamente 300 mil habitantes) no tiene gobierno propio sino que está gobernado por el gobierno metropolitano cuya jurisdicción se extiende a los 43 distritos que componen el área metropolitana.

²³ Montevideo se dividió en 18 administraciones zonales (creadas por decreto del Intendente en 1990) y en 2010 volvió a dividirse en ocho zonas en las que funcionan las Juntas Locales, mientras los Consejos Vecinales continúan funcionando en las 18 zonas.

descentralizado, que ahora se compone de 8 alcaldes electos (mientras se mantienen los 18 concejos vecinales).

Las administraciones zonales (AZ) en Quito²⁴ operan como brazos desconcentrados del poder local, que ejecutan en el territorio las políticas y planes que las distintas secretarías (salud, educación, vivienda, etcétera) definen y formulan en el ámbito metropolitano. La compleja normativa acerca de la participación (tanto nacional, metropolitana como local)²⁵ define a las AZ como los actores encargados de promocionar la consulta en planes y políticas específicas a través de Cabildos zonales y sectoriales así como de las asambleas donde se discute y se elabora el Plan de Desarrollo Zonal y se priorizan las obras a ser ejecutadas. A partir del 2000, con la llegada de Paco Moncayo (2000-2009, Partido de Izquierda Democrática) a la Alcaldía, se implementó un Sistema de Gestión Participativa (SGP) destinado a establecer distintos niveles de participación institucional –a través de cabildos territoriales, sectoriales y temáticos– y una abundante y compleja normativa. El SGP institucionaliza los mecanismos de participación social en la gestión pública e instituye una serie de instancias, procedimientos e instrumentos que regulan dichos mecanismos. Aun así, y pese haber dado el paso inicial en 1993, con la Ley del Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, la descentralización política mantiene hoy sus cuentas pendientes. Como hemos visto, las Administraciones Zonales de Quito no aplican ninguno de los principios básicos de la democracia representativa.

En síntesis, estas instituciones de participación semirrepresentativa, cuya participación se extiende por tiempos predeterminados (medidos en períodos de mandato de años), abiertas a la participación (postulación como candidato) de cualquier ciudadano, en algunos casos están controladas por los partidos (Bogotá) y/o gobierno de turno (Lima). La activación está regulada por ley, a semejanza de otros procesos eleccionarios tradicionales. En cuanto a las competencias, las variaciones están estrechamente condicionadas por el control político partidario. Si quisiéramos trazar un espectro de opciones, podríamos hacerlo basándonos en el actor que tiene mayor control sobre la institución analizada. Así, los Consejos de Coordinación Local peruanos –compuestos por el alcalde y autoridades (60%) y organizaciones registradas (40%)– exhiben un mayor control por parte del gobierno y una menor incidencia ciudadana en la institución.

Otro tanto puede decirse de las Administraciones Zonales en Quito, a las que seguirían las JAL colombianas, controladas por los partidos políticos pero electas por los ciudadanos. A continuación ubicamos la Junta (órgano político electo por los ciudadanos en Buenos

²⁴ En Quito funcionan 8 Administraciones Zonales (creadas por la Ley del Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en 1993).

²⁵ Constitución Nacional, reformada en el 2008, Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (2009), Ordenanza 187 Sistema de Gestión Participativa del Distrito Metropolitano de Quito (2006), Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2009).

Aires y Montevideo) y el Consejo (órgano ciudadano mayormente asociativo en Buenos Aires y vecinal en Montevideo), cuyo papel es más bien de carácter consultivo y no vinculante en ambas ciudades. Por último, los Consejos Comunales caraqueños formados por ciudadanos y con competencias amplias y diversas, completan el espectro.

Instituciones de democracia directa

El grupo de instituciones de democracia directa es el más homogéneo por definición: en cuanto a la participación que promueven, una vez convocada una consulta, refiere a la toma directa de decisiones en las urnas (la deliberación ocurre normalmente durante la campaña pero no está incluida en el mismo mecanismo, sino que se da o se espera que se dé en paralelo); la convocatoria es puntual (una fecha determinada para la votación); los participantes son quienes tienen derecho a voto; el origen está regulado por ley; las decisiones tomadas son en general vinculantes. Aquí hemos seleccionado las instituciones activadas por la ciudadanía, esto es, aquellas que para ser activadas requieren el cumplimiento de requisitos tales como el aval de un determinado número de firmas.

De los seis casos analizados, Buenos Aires es el único en que, debido a la estructura federal de la Argentina, otorga competencias para legislar a las subunidades de gobiernos las normas que introducen y regulan las instituciones de democracia directa que fueron aprobadas en el nivel local. Otra excepción la presenta Montevideo, en notable contraste con lo que sucede en el ámbito nacional. Uruguay es el país que ha utilizado la democracia directa con mayor intensidad en la región (Lissidini, Welp y Zovatto, 2008), pero en la ciudad no existe ningún mecanismo que permita la toma de decisiones directa a través del voto. La ley 18567, art. 16 habla de iniciativa popular por 15% de los habilitados, ante la Junta Departamental; aun reconociendo el cambio, debe destacarse que esta iniciativa es de petición (la ciudadanía no tiene derecho a convocar a una consulta y decidir directamente en las urnas).²⁶

En Venezuela, la democracia directa fue introducida en la Constitución de 1999 y regulada a nivel nacional posteriormente; también en Colombia, Perú y Ecuador, estas instituciones fueron introducidas tras asambleas legislativas que aprobaron nuevas constituciones y fueron reguladas desde el entorno nacional.

El despliegue de instituciones de democracia directa es mayor en los casos en que estas instituciones fueron introducidas por leyes nacionales, mientras es más limitado en los casos en que la descentralización participativa se ha dado “desde abajo”. Pero, pese a que existen diversos mecanismos, las prácticas son casi nulas y entre ellas ha predominado la activación o el intento de activación de la revocatoria de mandato.

²⁶ Véanse: Veneziano (2005); Ferla, Marzuca, Veneziano y Welp (2012); Ferla, Marzuca, Serdült y Welp (2014).

El intento de revocar al alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, puso de manifiesto una serie de problemas que trascienden o atraviesan a la participación ciudadana y al propio diseño institucional del mecanismo. Aunque el intento de revocación de un alcalde no es novedad en la capital colombiana,²⁷ ésta es la primera vez que las firmas fueron reunidas y validadas y por dos ocasiones el Tribunal Electoral puso fecha a la consulta. Petro asumió la alcaldía de Bogotá en enero de 2012, tras haber ganado las elecciones con 32.16% de los votos (la participación apenas llegó a 47%). Enfrentó numerosos problemas desde los inicios de su gestión, uno de los principales provino de la implementación, el 18 de diciembre de 2012, de un nuevo sistema de recogida de residuos y aseo, que motivó la apertura de una investigación por parte de la Procuraduría General de la Nación por presuntas irregularidades. Casi al mismo tiempo, un congresista representante del Partido de la U (Miguel Gómez Martínez) radicó una solicitud de revocatoria en su contra ante la Registraduría Distrital correspondiente; en abril de 2013 fueron presentadas las firmas ante el organismo competente; sin embargo, sucesivas acciones de amparo y la controvertida acción de la Procuraduría Nacional destituyendo al alcalde impidieron que se llevara a cabo la consulta (Machado, 2014). Este caso frustrado ha puesto en evidencia diversos problemas que refieren tanto a la alta abstención electoral, la manipulación política de la que es objeto la revocatoria de mandato (Cuervo, 2014), así como también el poder de instituciones no legitimadas por el voto ciudadano para intervenir en los asuntos públicos.

La experiencia de Buenos Aires poco tiene en común con la bogotana. De momento, se registran dos intentos, uno frustrado y el otro en marcha; el primero fue liderado por el mismo alcalde, Aníbal Ibarra, que en 2005 intentó convocar una revocatoria con la intención de relegitimar su mandato en medio de una profunda crisis de gobierno.²⁸ Ibarra decidió impulsar la junta de firmas (20%, equivalente a unas 500 000 firmas) pero desistió al alcanzar las 100 000, argumentando que era imposible cumplir con tan elevados requisitos (Arques, 2014). Al momento de escribir estas líneas, se encuentra en proceso la colección de firmas para convocar una revocatoria del alcalde Mauricio Macri. El pedido para abrir el proceso revocatorio fue presentado el 17 de mayo de 2013, ante la justicia, por cinco vecinos de la ciudad que acusan a Macri por la represión en el hospital Borda, la falta de obras contra las inundaciones y el atentado contra la libertad de expresión.²⁹

²⁷ Desde la reglamentación de la revocatoria del mandato en 1994, la mayoría de los alcaldes de Bogotá han sido objeto de intentos de revocación que no prosperaron. Pero de los nueve alcaldes electos en ese período, dos fueron destituidos por la Fiscalía y Procuraduría antes de que hubieran terminado sus respectivos mandatos, en ambos casos por corrupción (Franco Cuervo, 2014).

²⁸ La gestión de Aníbal Ibarra fue fuertemente cuestionada y debilitada principalmente a partir de la denominada “Tragedia de Cromañón”, en la cual perdieron la vida 194 jóvenes a raíz del incendio de una discoteca en diciembre de 2004.

²⁹ Información disponible en: <<http://www.minutouno.com/notas/319778-comenzo-una-campana-revo-car-el-mandato-macri>>.

En Caracas distrito capital³⁰ se han registrado intentos que no pasaron del registro de una petición de colección de firmas contra autoridades locales, pero no fueron reunidos los avales por lo que la consulta no fue convocada.

El caso peruano es destacado tanto por la profunda influencia del mecanismo en el país –la revocatoria de mandato a nivel local ha sido activada contra más de cinco mil autoridades electas desde 1997 (Welp, 2013)–, como por ser la primera ciudad capital latinoamericana en que se produce una convocatoria a consulta popular del alcalde (y de todo su consejo). Lima Susana Villarán llegó al poder de forma inesperada, cuando la candidatura de uno de los dos favoritos fue rechazada por el organismo electoral. Durante la campaña enfrentó la fuerte oposición de los principales medios de comunicación que la acusaron incluso de ser aliada del terrorismo. Así, la alcaldesa inició un gobierno débil (triunfó por un escaso 0.83%) porque, pese a conseguir la mayoría absoluta en el consejo (así lo determina la ley electoral), su partido no ganó ninguno de los 42 distritos de Lima Metropolitana, habiendo estado abocado a mejorar y transparentar la gestión y ampliar derechos civiles, algo que le granjeó inmediatamente muchos enemigos entre los grupos económicos y la Iglesia católica (Vásquez Oruna, 2014). Ciertas particularidades del diseño institucional (período abierto de recolección de firmas y un umbral de 400 000 firmas que hace que con 7% del padrón fuera suficiente para activar la revocatoria) facilitaron el proceso. La intención de llamar a nuevas elecciones fue evidente cuando se propusieron no sólo el alcalde sino también todo el consejo (40 miembros), pese a que algunas encuestas mostraron que la gente no era capaz de reconocer más que a algunos de ellos. Dado que en Perú la revocatoria es un proceso individual, se requería un voto por cada miembro; el resultado final fue la validación de la alcaldesa,³¹ pero la destitución de la mayoría de los miembros del consejo, situación que la llevó a perder la mayoría absoluta.

También en Quito hubo una solicitud para activar una revocatoria que no prosperó contra el alcalde Augusto Barrera y el vicealcalde Jorge Albán. Nuevamente, algunas de las principales diferencias entre los casos analizados derivan del diseño institucional. Según el Reglamento de Consultas Populares, Iniciativa y Revocatoria de mandato del 2011 (que reforma por tercera vez la regulación de la revocatoria incorporada a la Constitución desde 1998), la solicitud de formulario para la recolección de firmas debe especificar los motivos por los que se solicita la revocatoria, pero además, la Delegación Provincial del Consejo Nacional Electoral correspondiente al expediente debe resolver en siete días si admite o niega la solicitud. En Venezuela o Buenos Aires, la revocatoria es considerada un derecho político y como tal no puede ser juzgado. El intento de activación del meca-

³⁰ Información disponible en: <http://www.cne.gov.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=465>.

³¹ Entre otras razones, resalta la difusión de un audio mostrando que el ex alcalde Óscar Luis Castañeda Lossio (denunciado previamente por la misma Villarán por mala gestión y mal uso de fondos públicos) estaba detrás del intento de revocatoria, lo que convenció a muchos electores de apoyar a la alcaldesa.

nismo en Quito culminó con una resolución del Consejo Nacional Electoral denegando la solicitud por no presentar una formulación clara y precisa de por qué el gobierno metropolitano estaría incumpliendo su programa de campaña (Resolución 00781 del 16 de octubre de 2012).

Observando el contexto político

Demanda ciudadana

En Colombia, Ecuador y Venezuela, pese al diferente signo político de los gobiernos promotores de las instituciones de participación, las reformas constitucionales que instalan la democracia participativa en 1991, 1999 y 2008, respectivamente, buscaron dar respuesta a más de una década de protestas, movilizaciones ciudadanas y reclamos de cambio. Basten como ejemplo los más de doscientos paros cívicos registrados en Colombia durante los setenta y ochenta (Ochoa y Restrepo, 1993), casi una década (1996-2005) de inestabilidad institucional, descontento ciudadano, protestas y asambleas cuasi antipartidarias expresadas en Ecuador (Paltán, 2005), o la revuelta popular de 1989 conocida como “el caracazo” en Venezuela (Paiva, 2001).

En el caso de Perú, la fuerte presión ciudadana se manifestó a finales de los ochenta, con la crisis abierta al final del gobierno de Alan García (Levitsky, 1999); esta se cerró con la elección del líder populista Alberto Fujimori, que paso a paso fue instalando un autoritarismo competitivo (Levitsky y Way, 2002) que no tuvo mayormente en cuenta la participación ciudadana y sólo posteriormente, en un contexto diferente, avaló la introducción de instituciones de participación.

En Buenos Aires y Montevideo se observa también la fuerte demanda ciudadana, pero en contextos disímiles. En Montevideo, esta expresión acompañó el rechazo a las políticas neoliberales implementadas por el gobierno nacional en los noventa y catapultó al Frente Amplio al gobierno de la ciudad (Chávez y Goldfrank, 2004). Buenos Aires siguió una trayectoria diferente en la medida en que la demanda ciudadana reactivó las promesas incumplidas de los años previos. Si la Constitución de la ciudad había sido aprobada en 1996 –en paralelo a un profundo discurso de renovación, descentralización y promoción de la participación ciudadana– fue el profundo descontento expresado en “la crisis de 2001” lo que dio el impulso y forzó al gobierno porteño a implementar el presupuesto participativo como respuesta a la creciente demanda y movilización ciudadanas (Schneider, 2007).

Si bien todas estas movilizaciones forzaron a la apertura del sistema, el hecho de que no se sostuvieran en el tiempo o quedaran absorbidas por movimientos que ocuparon el poder y restablecieron los procedimientos tradicionales de gestión (desde arriba hacia abajo),

explica en parte que las instituciones que se consolidaron y pusieron en práctica fueran mucho menos promisorias de lo que se había esperado.

Coaliciones emergentes que alcanzan el poder en el ámbito nacional o local

Si en Colombia la Constitución de 1991 es aprobada sin alteraciones considerables del espectro y distribución de apoyos electorales (es el Partido Liberal Colombiano, uno de los partidos tradicionales, el que encabeza la elaboración de una nueva Constitución), en Ecuador y Venezuela el escenario es de transformación radical de todo el andamiaje político institucional.

En Ecuador, la promoción de la participación como un derecho humano básico alcanza su mayor expresión, primero, en la vigésima reforma de la Constitución nacional ocurrida en el 2008 (aunque debe mencionarse el precedente de la Constitución de 1998), y segundo, en la aprobación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social del 2009. La ventana de oportunidad abierta por la llegada de Rafael Correa (Alianza País) al gobierno nacional dio lugar en el ámbito local –y más especialmente en Quito– a toda una serie de reformas propias de una democracia participativa. Sin embargo, ya se venían dando pasos en esta línea, como muestra la Ordenanza Metropolitana núm. 187 del año 2006, que establece el “Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito”.

También en Venezuela el cambio es promovido por una coalición emergente que levanta las banderas de una transformación revolucionaria, el Movimiento v República, encabezado por el exmilitar Hugo Chávez;³² las principales promesas de campaña de Chávez fueron la transformación del Estado y la elaboración de una nueva Ley Fundamental a través de una Asamblea Constituyente (AC). Tras un proceso controvertido (Massüger y Welp, 2013), la nueva Constitución de la ahora República Bolivariana de Venezuela entró en vigor, incluyendo los derechos de segunda y tercera generación (económicos y sociales), y de los pueblos indígenas. El texto le otorga a la ciudadanía un nuevo papel con la creación de instituciones como el fiscal general, el defensor del pueblo y la contraloría, además de ampliar el catálogo de derechos políticos. Entre otros, se incluye el referendo obligatorio (para enmendar o reformar la Constitución), la iniciativa legislativa, el referendo abrogatorio y la revocatoria de mandato para todas las autoridades electas.

En Perú, Cambio 90 fue el partido creado para promover la candidatura de Fujimori como un nuevo actor, un *outsider* del escenario político. En lo que se refiere a la descentralización, los gobiernos de Fujimori dieron pasos atrás en los tibios avances dados durante

³² Experiencias de participación previas promovidas desde los gobiernos locales (principalmente por la Causa R) no prosperaron.

el gobierno de Alan García. En un claro ejemplo de manipulación de la participación, fue durante la gestión de Fujimori y con la Constitución de 1992 que se crearon numerosas instituciones participativas. Lo paradójico del hecho es que con la promoción de estas instituciones, Fujimori buscaba legitimar su “autogolpe” y recuperar el crédito internacional.

En las ciudades rioplatenses las instituciones participativas fueron promovidas por los actores locales a partir de la ventana de oportunidad abierta por la llegada de gobiernos de corte progresista a la ciudad. Esto ocurrió en Montevideo cuando, en 1989, el Frente Amplio llegó a la intendencia rompiendo con el tradicional bipartidismo que había caracterizado históricamente a la política uruguaya. La descentralización participativa había sido una de las principales promesas de campaña, lo que explica que a pocos días de tomar posesión del gobierno el intendente emitiera un decreto para dividir la ciudad en 18 centros comunales zonales. En Buenos Aires, pese a que en 1996 fue un partido tradicional de centro (la Unión Cívica Radical) quien pone en la agenda política la descentralización participativa, fue de la mano de una fuerza de izquierda –el Frente País Solidario (FREPASO)– que se impulsa su implementación a partir del 2000.

La fragmentación y polarización del sistema local de partidos políticos y la confrontación o alineamiento con el gobierno nacional

Tanto en Colombia como en Venezuela, la promoción “desde arriba” de la descentralización participativa chocará con las resistencias de las autoridades locales reacias a ceder poder a la ciudadanía, o –según algunas lecturas del caso venezolano–, con una estrategia que paulatinamente abandonará los objetivos descentralizadores para estrechar lazos directos con asociaciones de ciudadanos más o menos cercanas, debilitando cada vez más a los intermediarios políticos (los partidos y los gobiernos locales).³³ Esto es evidente en la evolución de los Consejos Comunales, que muestra el poder ejercido desde el gobierno con el objeto de erosionar a los partidos locales y a la misma descentralización. El círculo vicioso en el que esta situación se produce muestra cómo la respuesta nacional a la falta de voluntad de las autoridades locales para implementar las nuevas instituciones de participación ciudadana es la erosión del espacio local para fortalecer a colectivos en relación directa con la Presidencia. En este caso, se observa que la polarización alinea a nivel local y nacional, a chavistas y antichavistas.

En Ecuador, las exigencias por una democracia participativa comienzan a evidenciarse desde la década del 90, en el contexto de reivindicaciones políticas de ciertos sectores costeños e indigenistas por una mayor autonomía y poder local. De hecho, algunos munic-

³³ Para un análisis de la experiencia colombiana, véase: Ochoa y Restrepo (1993); para Venezuela, véanse: Paiva (2001); Mascareño (2008); Goldfrank (2011a).

pios comienzan entonces a experimentar iniciativas innovadoras de participación asociadas a estos movimientos. Quito, como dijimos, inicia su proceso de metropolitización y descentralización en 1993. Pero es recién de la mano del Partido de Izquierda Democrática (de orientación socialdemócrata), con el alcalde Paco Moncayo y en alianza con algunas organizaciones del movimiento indígena (movimiento Pachakutik) que se instaura en el 2000 el Sistema de Gestión Participativa y se implementa un cuerpo integral de políticas de participación institucionalizada. Este sistema adquiere mayor estabilidad e institucionalización a partir del 2006 cuando se dicta la normativa específica y Rafael Correa (Alianza País) asume la Presidencia del país (Segovia, 2013).

En el análisis del caso peruano, diversos autores han señalado que la creación de instituciones participativas a nivel local se ha vuelto un arma de doble filo al ser utilizada tanto desde los poderes locales contra ciertas políticas promovidas desde el gobierno nacional, como impulsadas desde el mismo para debilitar a sus opositores locales.³⁴ Los cambios de la ley electoral y de partidos ocurridos en Perú en las últimas décadas, con la intención de contrarrestar la creciente fragmentación del sistema de partidos, no han hecho más que agravar el problema. Remy (2005) señala que las normas han alentado la emergencia de líderes sin partidos en la medida en que se han ido reduciendo los requisitos para presentar una candidatura.³⁵ Esto ha derivado en el crecimiento del número de agrupaciones que participan en cada elección, aunque no necesariamente en una mejor oferta ni en la disminución del número de votos en blanco y nulos (en tanto que el voto es obligatorio). La importancia de Lima, tanto en términos económicos como poblacionales, se evidencia en la inmediata repercusión de los acontecimientos de la ciudad sobre el ámbito nacional y viceversa. En este contexto se explica, por ejemplo, la experiencia de la revocatoria de mandato de la alcaldesa Villarán, analizada previamente. Si el gobierno de Fujimori introdujo instituciones de participación –por definición– susceptibles de ser controladas por el poder político (con la excepción de la revocatoria de mandato –aunque ésta sólo puede activarse a nivel subnacional–), la actual fragmentación y baja institucionalización de los partidos contribuye a erosionar aún más las prácticas de estos mecanismos.

Buenos Aires y Montevideo muestran, con distintos resultados, el papel jugado por los partidos locales en la configuración de las iniciativas participativas. Si en Buenos Aires la dificultad

³⁴ Véanse: Tanaka (2012); Remy (2005).

³⁵ La ley 26452 de 1995, establecía un mínimo de adherentes equivalente a 4 % del padrón electoral de la circunscripción correspondiente. La ley 26864 de 1997 bajó este mínimo a 2.5 %, aunque en previsión de un incremento de las listas y una probable dispersión excesiva del voto estableció una segunda vuelta en el caso de que ninguno de los candidatos alcanzara, cuando menos, 20% del total de votos válidos. La ley que rigió las elecciones de 2002 mantuvo 2.5 %, pero lo refirió no al padrón electoral, sino al número de votos emitidos en los comicios anteriores y eliminó la restricción de 20 % y la posible segunda vuelta electoral. La posterior ley de partidos fija el mínimo de adherentes en 1% de los votantes de la elección anterior. El argumento de esta creciente facilidad es ofrecer, sin restricciones, las mejores condiciones para la expresión ciudadana (Remy, 2005).

para establecer consensos limita y ralentiza el proceso, en Montevideo es el establecimiento de acuerdos el que permite avanzar con la descentralización, mientras reduce el componente participativo, consolidando instituciones de poco alcance y menor injerencia (principalmente consultivas). Con el Frente Amplio en el poder, a una primera etapa caracterizada por el soporte ciudadano a las reformas (evidente en la activa participación en los foros ciudadanos) y la acérrima oposición de los partidos tradicionales, siguió una etapa de negociación entre partidos que condicionó en buena medida el alcance de las instituciones participativas.³⁶

En Buenos Aires, el FREPASO lideró los debates en materia de participación durante la definición de la Constitución de la Ciudad en 1996, pero fue la Unión Cívica Radical quien impulsó reformas, aunque sin suficiente consenso. Posteriormente, cuando el FREPASO asumió el gobierno local en el año 2000, el continuo conflicto político y la creciente fragmentación de partidos impidió el despliegue de las mismas hasta el 2005, cuando una legislatura con mayoría de fuerzas de derecha, aprobó la Ley de Comunas destinada a impulsar nuevamente la descentralización y la participación en el territorio. Sin embargo, estas mismas fuerzas de derecha que gobiernan el Ejecutivo local desde el 2007 son las que han postergado su aplicación y quitado sustento político al Presupuesto Participativo.³⁷ Desde mediados de 2009 en adelante –en el marco de una reaparición en el centro de la escena de la cuestión de la descentralización al producirse la primera votación directa de comuneros– el gobierno macrista vuelve a poner énfasis en el PP y realiza otra ola de modificaciones, aunque acotando fuertemente las funciones deliberativas y decisorias del PP, transformándolo en una suerte de “trámite”.³⁸

Conclusiones

A partir del proceso de identificación y selección de iniciativas se pueden extraer varias conclusiones; entre ellas destacamos: i) la gama de instituciones es amplia y variada, especialmente en los países en que la regulación ha sido impulsada por vía constitucional (Bogotá, Venezuela, Perú y Ecuador), mientras que es más limitada en los casos en que la regulación

³⁶ Para un análisis detallado del caso, véanse: Veneziano (2005); Ferla, Marzuca, Serdült y Welp (2014), y Chávez (2005).

³⁷ Por ejemplo, han ido cambiando los criterios para establecer voz y voto en las asambleas para la elección de los delegados y, más recientemente, se han reducido el número de las asambleas y aumentado el peso de la participación individual. Incluso los modos de convocatoria han quedado a merced de los vaivenes políticos de la coyuntura.

³⁸ Desde 2010, la votación denominada “Encuesta” ya no se realiza en el marco de las asambleas sino que es abierta y puede procesarse de manera virtual. Son los Consejeros quienes realizan las listas de proyectos y su síntesis para difundir y abrir la votación. Las dos más votadas por comuna son las que se incluyen en los anteproyectos presupuestarios de cada ministerio para su ejecución sin nivelación por factor socioeconómico del distrito. A partir de 2010 el PP interpela únicamente a los vecinos individualmente y no permite la participación asociativa. Véanse: Schneider y Welp (2009); Martínez Bonora (2011).

y el impulso provino del espacio local (Montevideo y Buenos Aires); ii) instituciones que comparten la misma denominación y objetivos básicos presentan profundas diferencias en otros aspectos, esto ocurre, particularmente, con la innovación institucional orientada a la participación más difundida en la región y el mundo, el presupuesto participativo; iii) el amplio espectro de instituciones reguladas no necesariamente conduce a un incremento sustantivo de las prácticas. Esto se observa en lo que refiere a los mecanismos de democracia directa, que han sido regulados en todos los casos, con la excepción de Montevideo. Sin embargo, los intentos de activación son escasos (revocatoria de mandato en Bogotá, Caracas, Quito y Buenos Aires) y los que han derivado en prácticas exitosas, más escasos aún (como en el ejemplo de la revocatoria de mandato en Lima, o el referéndum en que la alcaldesa fue confirmada en el cargo), mientras sus resultados son dudosos (el gobierno ha quedado debilitado y la confianza ciudadana no se ha visto fortalecida por el proceso).

El análisis del origen de las IPC ha mostrado que las mismas no surgen de la confluencia de buenos deseos ni tampoco únicamente de la existencia de élites políticas progresistas, con un ideario permeable a la democracia participativa, sino de la puja política entre distintos actores en conflicto (partidos, ciudadanía, poderes nacionales, poderes locales, regionales y movimientos sociales). Cada uno de estos contextos muestra la forma en que las pujas entre diversos actores configuran las instituciones participativas.

Otras variables explican diferencias sustanciales entre los casos, baste mencionar el control que actualmente ejercen los Consejos Comunales (ciudadanos) en Caracas frente a lo que ocurre en Lima, donde el Consejo de Coordinación Local está dominado por las autoridades.³⁹

Asimismo, en otros casos donde la composición es mixta –ciudadanos y funcionarios–, es factible abrir una discusión sobre la capacidad de los funcionarios que deben ejecutar políticas para, al mismo tiempo, auditar la labor realizada. Otra diferencia se observa entre las erráticas prácticas de Buenos Aires (su desinterés por formalizar y reglamentar el PP y transparentar los niveles de inversión alcanzados) y la sistemática discusión presupuestal que se ha producido en Montevideo en los últimos años, con niveles destacados de participación ciudadana y compromisos de gestión relativamente confiables.

La profundización en el conocimiento de estas instituciones y el análisis de las prácticas permitirán alcanzar más certezas sobre las consecuencias del desarrollo de la democracia participativa en América Latina. Por lo pronto, observamos que las instituciones más utilizadas son aquellas que menor autonomía –es decir, mayor control por parte de gobiernos y partidos– e incidencia tienen en la definición de los asuntos públicos.

³⁹ El alcalde y consejo ocupan la mayoría de los asientos mientras las organizaciones acreditadas no superan el 40%, impidiendo no sólo la participación de ciudadanos individuales sino también la de varias asociaciones que no cumplen con los requisitos.

Referencias bibliográficas

- Annunziata, Rocío, (2013) “Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos en Rosario y Morón” en *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 243, enero-febrero. Buenos Aires, Argentina. Fundación Friedrich Ebert, pp. 119-130.
- Arques, Facundo, (2014) “Una herramienta de los gobernados en manos de los Gobernantes” en Welp, Yanina y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito, Ecuador, Serie Ciencia y Democracia, Instituto para la Democracia, pp. 159-186.
- Baiocchi, Gianpaolo, (2000) “Transforming the City: Political Practices, Civil Society, and Participatory Governance in Porto Alegre, Brazil 1989-1999”. Disertación inédita, realizada en la University of Wisconsin, Madison.
- Ballón, Eduardo, (2003) “Participación ciudadana en espacios locales: Notas para un balance necesario” en *Participación y concertación en el Perú: Documentos para el debate*. Núm. 10, diciembre. Lima, Perú, Grupo Propuesta Ciudadana, pp. 9-43.
- Cabannes, Yves, (2004) “Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos” en *Era Urbana Revista de la Ciudad Global*. Edición Especial Presupuestos Participativos, marzo. Quito, Ecuador. Programa de Gestión Urbana, Coordinación Regional para América Latina y El Caribe, pp. 4-10.
- Cameron, Maxwell; Hershberg, Eric y Kenneth Sharpe (eds.), (2012) *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*. Nueva York, Palgrave-Macmillan.
- Chávez, Daniel, (2005) “Del Frente Amplio a la Nueva Mayoría. La izquierda uruguaya ante la perspectiva del gobierno” en Patrick Barrett y César A. Rodríguez Garavito (eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá, Colombia, Grupo Editorial Norma, pp. 147-190.
- Chávez, Daniel y Benjamin Goldfrank, (2004) *The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America*. Londres, Latin American Bureau.
- Chirinos Segura, Luis, (2004) “Participación ciudadana en gobiernos regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional” en Grupo Propuesta Ciudadana (ed.), *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*. Lima, Ser, Consode, Oxfam, Grupo Propuesta Ciudadana, Participa Perú, DFID, EED, y USAID-Perú, pp. 189-222.
- Dalton, Rusell; Burklin, Wilhem y Andrew Drummond, (2001) “Public Opinion and Direct Democracy” en *Journal of Democracy*. Vol. 12, núm. 4, pp. 141-153.
- Ellner, Steve, (2009) “A New Model with Rough Edges: Venezuela’s Communal Councils” en *Report on the Americas*. Vol. 42, núm. 3, pp. 11-14.

- Ferla, Paula; Marzuca, Alejandra; Veneziano, Alicia y Yanina Welp, (2012) *Descentralización y participación democrática en Montevideo: los Concejos Vecinales y un aporte sobre la Cuestión Metropolitana*. Montevideo, Uruguay, Defensoría del Vecino de Montevideo.
- Ferla, Paula; Marzuca, Alejandra; Serdült, Uwe y Yanina Welp, (2014) “Corriendo de atrás. Análisis de los concejos vecinales de Montevideo” en *Iconos-Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 48, enero 2014. Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 121-137.
- Franco Cuervo, Beatriz, (2014) “La revocatoria del mandato en Colombia” en Welp, Yanina y Uwe Serdül (coords.), *La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Serie Ciencia y Democracia. Quito, Ecuador, Instituto para la Democracia, pp. 57-81.
- Font, Joan e Ismael Blanco, (2004) “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”. Ponencia presentada en el *IX Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España.
- Fung, Archon y Ollin Wright, (2003) *Deeping Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*. Londres, Verso.
- Goldfrank, Benjamin, (2006) “Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting”. Trabajo presentado en la *Latin American Studies Association Meeting*, San Juan, Puerto Rico.
- Goldfrank, Benjamin, (2011a) “Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?” en *Iconos-Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 15, núm. 40, mayo. Quito, Ecuador, FLACSO, pp.41-55.
- Goldfrank, Benjamin, (2011b) *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization and the Left*. University Park, Pennsylvania State University Press.
- Gonzales De Olarte, Efraín Virgilio, (2000) *Neoliberalismo y Neocentralismo en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Levitsky, Steven, (1999) “Fujimori and Post-Party Politics in Peru” en *Journal of Democracy*. Vol. 10, núm. 3, julio, pp.78-92. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, Steven y Lucan Way, (2002) “The Rise of Competitive Authoritarianism” en *Journal of Democracy*. Vol. 13, núm 2, abril. Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 51-65.
- Lissidini, Alicia; Welp, Yanina y Daniel Zovatto, (2008) *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Machado, Decio, (2014) “Caso Gustavo Petro: Flagrant System Error” en *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 250, marzo-abril. Buenos Aires, Argentina. Fundación Friedrich Ebert, pp. 4-13.

- Martínez Bonora, (2011) “El Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires”. Trabajo presentado en las *Primeras Jornadas Internacionales “Sociedad, Estado y Universidad”* de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Mascareño Quintana, Carlos, (2008) “Relación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial: contexto, bondades y limitaciones en América Latina” en *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. 8, núm. 27, septiembre. México, El Colegio Mexiquense, pp. 587-637.
- Mascareño Quintana, Carlos, (2010) *Descentralización y Democracia en América Latina. Encuentros y desencuentros*. Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela.
- Massuger, Nina y Yanina Welp, (2013) “Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador” en Méndez Fernando y Wheatley Jonathan (eds.), *Constitution-Making and Popular Participation*. Reino Unido, Ashgate.
- Paiva, Antonio, (2001) “Caracas, en busca de un gobierno Metropolitano” en *Revista Eure*. Vol. xxvii, núm. 81, septiembre. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp.43-59.
- Paltán, Julio, (2005) “La crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutiérrez” en *Iconos-Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 23. Quito, Ecuador, FLACSO, pp. 45-52.
- Pateman, Carole, (2012) “Participatory Democracy Revisited” en *Perspectives on Politics*. Vol. 10, núm. 1, marzo, pp. 7-19. Cambridge, Cambridge University Press.
- Porto De Oliveira, Osmany, (2011) “Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites” en Welp, Yanina y Laurence Whitehead (eds.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México, FLACSO, Nuffield College, Centre for Research, pp. 119-144,
- Ramirez, Franklin y Yanina Welp, (2011) “Introducción al dossier: democracia y participación ciudadana en América Latina” en *Iconos-Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 40, Quito, Ecuador, FLACSO, pp. 11-20.
- Remy, María Isabel, (2005) “Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política” en Víctor Vich (ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima, Perú, Instituto de Estudios Peruanos, pp. 111-36.
- Ochoa, Doris y Darío Restrepo, (1993) “El estado del arte de la descentralización política y la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria” en FESCOL, *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*. Santa Fe de Bogotá, Colombia, FESCOL.
- Robin, Silvia y Alberto Ford (comps.), (2013) *Representación y Participación democrática en los espacios locales*. Rosario, Ediciones del Revés.
- Santos, Boaventura de Sousa y Leonardo Avritzer, (2004) “Introducción: para ampliar el canon democrático” en Boaventura de Sousa Santos (ed.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México, FCE.

- Schneider, Cecilia, (2007) “La participación ciudadana en el Gobierno de Buenos Aires (1996-2004): el contexto político como explicación” en *Documentos CIDOB. América Latina*. Núm. 21, octubre. Barcelona, España, CIDOB.
- Schneider, Cecilia, (2008) *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*. Barcelona, España, Universitat Pompeu Fabra, tesis de doctorado.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp, (2009) “La descentralización y la participación local en perspectiva comparada. Un análisis de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich”. Trabajo presentado en el *xxviii Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología: Latinoamérica Interrogada*. Buenos Aires, Argentina.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp, (2011a) “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur” en *Iconos. Revista de Ciencia Sociales*. Núm. 40, mayo. Quito, Ecuador, FLACSO, pp. 21-39.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp, (2011b) “Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 56, núm. 212, mayo-agosto. México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 47-68.
- Schugurensky, Daniel, (2004) “The Tango of Citizenship Learning and Participatory Democracy” en Mundel, Karsten y Daniel Schugurensky (eds.), *Lifelong Citizenship Learning, Participatory Democracy and Social Change*. Toronto, Canadá, Transformative Learning Centre, OISE/UT, pp. 326-334.
- Seele, Andrew y Enrique Peruzzotti, (2009) *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington D.C., Johns Hopkins University Press.
- Segovia Sánchez, Susana, (2013) *Democracia participativa y organizaciones sociales en Quito. Del dicho al hecho: la implementación del sistema de gestión participativa en la zona centro*. Quito, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador, Tesis de Máster.
- Sintomer, Yves, (2008) *Les budgets participatifs en Europe*. París, La Découverte.
- Vallejo Aguirre, Rene, (2009) *Quito, de municipio a gobierno local: Innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. 1990-2007*. Quito, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador, tesis doctoral.
- Vásquez González, Lorena, (2012) *Participación Ciudadana y democracia local. La influencia del contexto político y social. Estudio comparado de Bogotá y Madrid*. Alcalá de Henares, España. Universidad de Alcalá de Henares, tesis doctoral.
- Tanaka, Martín, (2012) “Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿la mejor combinación?” en Mascareño, Carlos y Egon Montecinos (coords.), *Democracia Participativa vs. Representación*. Caracas, Venezuela, Universidad de Los Lagos-CENDES, pp. 149-182.

- Vázquez Oruna, Mirella, (2014) “Cuando los vientos revocadores azotaron Lima” en Welp, Yanina y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito, Ecuador, Serie Ciencia y Democracia, Instituto para la Democracia, pp. 31-56.
- Veneziano Esperón, Alicia, (2005) *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Welp, Yanina, (2008) “La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina” en *Iconos-Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 31, mayo, pp. 117-130. Quito, Ecuador, FLACSO.
- Welp, Yanina, (2010) “El referendo en América Libre. Diseños institucionales y equilibrios de poder” en *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 228, agosto, pp. 26-42. Fundación Friedrich Ebert.
- Welp, Yanina, (2013) “¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada” en *Revista Elecciones*. Vol. 12, núm. 13, enero-diciembre. Lima, Perú, Oficina Nacional de Procesos Electorales, pp. 53-77.
- Williamsom, Oliver, (1995) “The Institutions and Governance of Economic Development and Reform” en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development, Economics 1994*. Washington, The World Bank, pp. 171-197.
- World Bank, (1992) *Governance and Development*. Vol. 1, Washington, D.C., The World Bank.