

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 40, Mayo 2011

ISSN 1390-1249

CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53

Vol. 15, Issue 2, May, 2011

Quito - Ecuador



**FLACSO**  
Ecuador

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 40, Mayo 2011  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 15, Issue 2, May, 2011  
Quito - Ecuador

## Sumario

### Dossier

---

#### **Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina**

Presentación del Dossier . . . . . 11-20  
Yanina Welp y Franklin Ramírez

#### **¿Transformación democrática o control político?**

**Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur . . . . . 21-39**  
Cecilia Schneider y Yanina Welp

#### **Los Consejos Comunales:**

**¿Avance o retroceso para la democracia venezolana? . . . . . 41-55**  
Benjamin Goldfrank

#### **“Proximidad”, representación y participación.**

**El Presupuesto Participativo en Argentina . . . . . 57-70**  
Rocío Annunziata

#### **Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea . . . . . 71-87**

Flávia de Paula Duque y Ricardo Carneiro

#### **Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina . . . . . 89-103**

Maricel Rodríguez Blanco

Visual emergente

---

<b>A propósito de las instituciones...</b> .....	107-116
Jaime Cortez	

Debate

---

<b>Comentarios al dossier</b>	
<b>“¿Cómo se piensa lo ‘queer’ en América Latina”</b> .....	119-127
Edgar Vega Suriaga	

<b>Comentarios desde el Sur</b> .....	129-135
Tatiana Cordero Velásquez	

Diálogo

---

<b>“La naturaleza y la cultura no son los extremos de un continuum”</b>	
<b>Un diálogo con Verena Stolcke</b> .....	139-147
Montserrat Ventura	

Temas

---

<b>Ernesto Laclau: El populismo y sus avatares</b> .....	151-168
Daniel Gutiérrez Vera	

Reseñas

---

Valeria Coronel y Mercedes Prieto, Coord.	
<b>“Celebraciones centenarias y negociaciones por la nación ecuatoriana” – Guillermo Bustos</b> .....	171-173

Juan Carlos Monedero	
<b>“El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión” – Diego González</b> .....	174-176

## ¿Transformación democrática o control político?

Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur

### ¿Democratic transformation or political control?

*Comparative analysis of institutional citizen participation in South America*

Cecilia Schneider

Profesora Investigadora de la UNDAV, Argentina  
Investigadora Posdoctoral Conicet

Correo electrónico: cecilia.schneider1@gmail.com

Yanina Welp

Directora Regional para América Latina, Center for Research on Direct Democracy, Universidad de Zurich

Correo electrónico: yanina.welp@zda.uzh.ch

Fecha de recepción: septiembre 2010

Fecha de aceptación: febrero 2011

#### Resumen

Desde fines de los años ochenta, los gobiernos locales latinoamericanos vienen experimentando una verdadera transformación política. Parte de esta transformación es impulsada por la implementación de políticas e instituciones de participación ciudadana. A través del análisis comparado de cuatro casos –Buenos Aires, Bogotá, Caracas y Montevideo– este artículo explora la medida en que variables del contexto político, tales como la demanda ciudadana de participación, la existencia de voluntad política, la relación de oposición o alineamiento entre gobierno local y gobierno central o la fragmentación y polarización del sistema local de partidos, condicionan el origen y alcance de los diseños participativos presentes en dichas ciudades. Con este objetivo, se propone una tipología de la Participación Ciudadana Institucional –PCI– y unas hipótesis exploratorias para explicar su emergencia; luego se sistematizan las instituciones participativas presentes en los casos bajo estudio y se establecen conexiones entre el diseño de la PCI y las dimensiones del contexto político analizadas; finalmente se extraen conclusiones.

*Palabras clave:* participación ciudadana, voluntad política, gobiernos locales, descentralización

#### Abstract

Since the end of the 1980s, Latin America's local governments have been experiencing a genuine political transformation. A part of this transformation implies the implementation of policies and institutions for citizen participation. Through a comparative analysis of four cases –Buenos Aires, Bogota, Caracas and Montevideo– this article explores how variables in the political context, such as citizen demand for participation, the existence of political will, the oppositional or allied relation between local and central governments, and the fragmentation and polarization of the local party system condition the origin and the reach of participatory designs present in the cities mentioned. To that end, the author proposes a typology of Institutional Citizen Participation –ICP– and some exploratory hypotheses to explain their emergence; institutions present in the case studies are systematized and connections are established between the design of the ICP and the dimensions of the political contexts analyzed; finally, conclusions are drawn.

*Key words:* citizen participation, political will, local governments, decentralization

1 La investigación en que se basa este artículo es producto del trabajo de campo de casi 10 años de las autoras. Se realizó con aportes de Avina Stiftung y Avina Latinoamérica; y becas AECE (España) ALBAN-Unión Europea y Conicet

## Introducción

En los últimos veinte años, los gobiernos locales latinoamericanos experimentaron un verdadero resurgir de las cenizas, en un proceso caracterizado por una revalorización del municipio como espacio emergente en el contexto de la globalización y por un cambio en el rol de los actores locales, que pasaron de actuar como gestores de políticas decididas en otros niveles de gobierno a participar en la definición de las mismas (Brugué y Goma, 1998). Con mayor o menor intensidad, los municipios han ganado competencias, influencia y autonomía al tiempo que han ampliado en su interior el espacio para la toma de decisiones. Así, por un lado, los gobiernos locales han comenzado a actuar en áreas que estaban anteriormente al margen de la regulación municipal, como empleo, medio ambiente, salud o educación; por otro, muchos han puesto en práctica “estrategias democráticas transformadoras” (Fung y Wright, 2003), consistentes en un conjunto de diseños institucionales de participación ciudadana en agendas, decisiones y políticas, que aquí definimos como Participación Ciudadana Institucional –PCI–.

Nuestro interés en este trabajo es explorar la medida en que variables tales como la existencia de una demanda ciudadana de participación, la voluntad política, la relación de oposición o alineamiento entre gobierno local y gobierno central y la fragmentación o polarización del sistema de partidos condicionan el origen y el alcance de las instituciones participativas. También buscamos explorar cómo la promoción de instituciones participativas desde arriba (*top down*), por el gobierno nacional, o desde abajo (*bottom up*), por el gobierno local, influye sobre las mismas en términos de autonomía, sujetos participantes y capacidad de decisión. Los casos seleccionados para este estudio –Bogotá, Buenos Aires, Caracas y Montevideo– son idóneos para analizar estas cuestiones: se trata de cuatro grandes ciudades latinoamericanas, metrópolis densamente pobladas y con sociedades civiles organizadas. Las cuatro son capitales de sus estados, con amplias competencias, elección directa de alcaldes y gran peso en la lucha política y administrativa entre los distintos niveles de gobierno. En todos los casos, partidos políticos tradicionales que dominaron la competencia electoral por años enfrentaron la emergencia de nuevos actores políticos, hijos del desencanto de la ciudadanía con las instituciones representativas de los ochenta y noventa. Montevideo y Bogotá fueron pioneras en la introducción de mecanismos de participación ciudadana en la región a principios de los noventa. Caracas y Buenos Aires tuvieron iniciativas más tardías, hacia fines de la misma década, pero muestran una complejidad notable tanto en la evolución de sus contextos políticos como en la oferta de instituciones de participación ciudadana.

---

(Argentina). Martina Fleischli ha cooperado en la investigación de Bogotá y Caracas. Agradecemos también a Carmenza Saldías y Evaristo Thomas Acuña por sus comentarios y sugerencias para el análisis de Bogotá, a Carlos Mascareño para Caracas y a Alejandra Marzuca por sus comentarios sobre Montevideo.

En las siguientes páginas proponemos una tipología de la PCI y unas hipótesis exploratorias para explicar su emergencia; luego, sistematizamos las instituciones participativas presentes en los cuatro casos y analizamos las variables de contexto político, con la intención de establecer conexiones entre el diseño de la PCI y las variables explicativas, finalmente extraemos conclusiones.

## La Participación Ciudadana Institucional

Las instituciones de participación ciudadana que se han puesto en funcionamiento en las últimas décadas presentan diversas características en cuanto a quién participa, cómo y cuándo. Respecto al quién, varía *el sujeto habilitado para participar* (que puede ser el habitante de un distrito, las asociaciones y/o los ciudadanos con derecho a voto) y el mecanismo por el que se establece esta participación (que puede ser abierto y voluntario, con exigencia de registro, electo por otros ciudadanos o nombrado por el gobierno). El *tipo de participación* puede ser pasiva (limitada a recibir información), consultiva, deliberativa o decisoria, pudiéndose combinar más de una de estas modalidades. El *origen* o proceso de activación de la institución participativa (el cuándo) varía según se encuentre altamente institucionalizado (regulado por normas locales o nacionales que establecen en qué circunstancias o frecuencia deben activarse), según dependa de la voluntad política del gobierno o del órgano legislativo (con o sin marco normativo que lo reglamente) o según pueda ser convocado por la propia ciudadanía (en este caso, institucionalizado pero *bottom up*).

Combinando las características mencionadas arriba, hemos agrupado la Participación Ciudadana Institucional en tres tipos de Instituciones: deliberativas, de participación semi-representativa y de participación directa, cuya principal diferencia radica en el sujeto habilitado para participar. Estas instituciones pueden implicar la deliberación o toma de decisiones abierta a todos los ciudadanos sobre un espectro de temas seleccionado por el gobierno y en un ámbito limitado de intervención (presupuestos participativos orientados a establecer prioridades entre obras públicas); pueden apuntar a la consulta a órganos semirepresentativos sobre políticas sectoriales o actuaciones ligadas a subunidades territoriales (consejos vecinales, consejos sectoriales); o pueden permitir una participación autónoma y no controlada por el gobierno (una iniciativa ciudadana legislativa que permite convocar a referéndum para introducir una propuesta de ley o un referéndum revocatorio).

**Tabla 1:  
Tipología de la Participación Ciudadana Institucional**

Tipo de Mecanismos	Sujeto	Origen	Tipo de participación	Instituciones
Instituciones de participación ciudadana deliberativa.	Todos los habitantes y/o las organizaciones de la sociedad civil.	Leyes locales / nacionales / convocatoria del gobierno o del órgano deliberante.	En general consultiva, en algunos casos vinculante.	Foros Ciudadanos, Presupuestos Participativos, Agenda 21, etc.
Instituciones de participación ciudadana semi-representativa.	Ciudadanos y/o asociaciones electos por la ciudadanía o designados.	Leyes locales / nacionales / convocatoria del gobierno o del órgano deliberante.	Activa o reactiva, consultiva o vinculante.	Consejos Vecinales, territoriales y sectoriales (mujeres, jóvenes, etc.).
Instituciones de participación ciudadana directa.	Todos los ciudadanos con derecho a voto.	Obligatorio / facultativo / iniciado por la ciudadanía.	Activa o reactiva, consultiva o vinculante.	Referéndum, Inicial Ciudadana, Revocatoria de Mandato.

Fuente: Elaboración propia

Planteamos que el origen, forma y consecuencias de la PCI está condicionado por el contexto político. En particular, la 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, la voluntad política, la relación de oposición o alineamiento entre el gobierno nacional y el gobierno local y la fragmentación y polarización del sistema local de partidos políticos. Nuestras hipótesis exploratorias son las siguientes:

- 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 PCI (Schneider, 2007). Luego, a mayor poder ciudadano al momento de definir la PCI mayor institucionalización de los mecanismos de incidencia y decisión, y más ámbitos de injerencia; por el contrario, la PCI tenderá a ser consultiva y limitada allí donde el gobierno o los partidos controlen el proceso.
- Es de esperar que coaliciones emergentes que alcanzan el poder local (a menudo en combinación con una fuerte demanda ciudadana) promuevan la participación local, ya sea porque forma parte de su programa y/o como una estrategia para incrementar su poder frente al gobierno nacional y los partidos tradicionales (Chávez, 2005; Font y Blanco, 2004). Frente a esta hipótesis de emergencia desde abajo, la descentralización de competencias puede encontrar en la promoción de

una PCI promovida desde arriba una forma de limitar a los gobiernos locales (Welp, 2008)<sup>2</sup>.

- La relación entre gobierno local y gobierno nacional 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 impacto real sobre la definición de políticas (Schneider y Welp, 2011).
- Por último, a mayor institucionalización de los partidos, mayor será su resistencia tanto a perder espacios de poder como a reducir su capacidad para imponer decisiones (Goldfrank, 2006; Veneziano, 2005). Pero a mayor polarización y/o fragmentación en la toma de decisiones más difícil será establecer acuerdos, por lo que la PCI dependerá de la capacidad de cada actor al momento de bloquear o imponer la reforma<sup>3</sup>.

## Análisis

En los cuatro casos analizados, la promoción de la PCI estuvo asociada al proceso de descentralización y a una crisis de la democracia representativa. En todos ellos, el punto de partida –entendido como la fecha de creación de las instituciones o marcos normativos fundacionales del cambio político institucional– se puede ubicar en la década del noventa. En Colombia y Venezuela con la sanción de las nuevas constituciones de 1991 y 1999, respectivamente<sup>4</sup>. En Montevideo y Buenos Aires, el evento que inicia la transformación es local y está asociado a la llegada al gobierno de un partido que promueve –con diferente intensidad– un proceso renovador: en Montevideo con el ascenso del Frente Amplio en 1990, y en Buenos Aires con el Frente País Solidario (FREPASO), en 1996. En el caso argentino la reforma constitucional de 1994 funciona como marco para su descentralización, como ocurrió también en Montevideo luego de la reforma de 1996. Pero aunque en todos los casos el marco normativo ha tenido un lugar destacado, en Venezuela y Colombia la reforma constitucional impulsa la creación de mecanismos homogéneos de participación ciudadana para todos los municipios del país, mientras que Buenos Aires y Montevideo toman la iniciativa en el proceso, que adquiere así características distintivas.

2 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. Un caso especialmente interesante en este sentido es el de Perú tras las reformas introducidas por Fujimori en los noventa.

3 Para una explicación detallada de las variables de contexto política véase Schneider y Welp (2011).

4 Aunque en Caracas pueden rastrearse experiencias previas promovidas por Cambio Radical (el presupuesto participativo entre 1993 y 1995) en Libertador.



A continuación se describen las instituciones presentes en cada ciudad, organizadas según la tipología de la PCI propuesta.

### *Caracterizando la PCI*

#### Las instituciones de participación ciudadana deliberativa

Bogotá y Montevideo presentan una notable variedad de mecanismos deliberativos. En Bogotá se destacan los Encuentros Ciudadanos desarrollados desde los inicios del proceso descentralizador, especialmente activos desde el 2007; también los Cabildos Abiertos, asambleas públicas para escuchar a ciudadanos y organizaciones sobre temas pre-establecidos por los gobiernos<sup>5</sup>, han sido convocados con frecuencia pese a su baja influencia en la definición de políticas (Cogollos, 2007). Desde 2007 funcionan además los Espacios Cívicos y las Mesas de Concertación, donde se discuten y acuerdan políticas de participación y/o políticas sectoriales de distrito o localidad. Tanto los Encuentros Ciudadanos como las Mesas de Concertación son los únicos mecanismos deliberativos con carácter vinculante en la ciudad.

En Montevideo la PCI deliberativa, canalizada en Foros Ciudadanos, Asambleas Vecinales y Planes Estratégicos quinquenales y zonales, es primariamente consultiva y no vinculante. Caracas también presenta diversas instituciones deliberativas. El Cabildo Abierto puede ser convocado por el alcalde o alcaldesa, el Consejo, las Juntas Parroquiales o los mismos vecinos, y sus decisiones son válidas cuando las vota una mayoría<sup>6</sup>. El Control Social funciona como una institución que rige el acceso a la información pública y la posibilidad de monitorear los actos administrativos. La particularidad del caso venezolano es que tiende a crear mecanismos no sólo de toma de decisiones y deliberación sino también de participación activa en la gestión y el control de políticas públicas, con resultados controvertidos en términos de participación, eficacia, clientelismo y manipulación política.

La institución más destacada en las cuatro ciudades analizadas es el Presupuesto Participativo –PP–, que se ha dado con diferente intensidad, formato y extensión en el tiempo. Buenos Aires lo inició en 2002, luego de la gran crisis política, económica y social de aquellos años posteriores a la aplicación de políticas neoliberales, y su participación ha variado entre 4.500 y 14.000 personas, estancándose durante los últimos ciclos. Montevideo, ejecuta el PP desde el 2005 y lleva 5 ediciones continuas, con unos niveles de participación que han oscilado entre los 50 mil y 80 mil

5 Convocadas por el Consejo Distrital, por las Juntas Administradoras Locales (JAL) o por la ciudadanía; para este último caso se requiere un mínimo de 5 mil firmas.

6 Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2005. Gaceta Oficial N° 38.204 (arts. 253 a 279), Ley Orgánica de Planificación (LOP) 2001.

**Tabla 2:**  
**PCI deliberativa en Bogotá, Buenos Aires, Caracas y Montevideo<sup>1</sup>**

Instituciones de participación deliberativa				
Descripción	Bogotá	Buenos Aires	Caracas	Montevideo
<b>Instituciones</b>	Encuentros Ciudadanos, Cabildos Abiertos, Audiencia Pública, Presupuesto Participativo, Espacio Cívico Distrital, Mesas de Concertación, Agendas Ciudadanas Locales.	Presupuestos Participativos, Plan de Prevención del Delito, Audiencias Públicas.	Presupuesto Participativo, Cabildos Abiertos, Control Social, Consulta Pública.	Agenda Montevideo; Plan Quinquenal, Plan Estratégico de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ), Presupuesto Participativo, Asambleas Vecinales Abiertas, Foro Ciudadano.
<b>Sujeto</b>	Personas y organizaciones inscritas en un registro previo.	Ciudadanos y organizaciones del distrito. Las audiencias requieren de registro previo.	Ciudadanos e instituciones, en algunos casos se requiere registro previo.	Tienen derecho a voz y a voto todos los ciudadanos y/o representantes de asociaciones habilitados para votar en un distrito.
<b>Origen</b>	Regulados por leyes nacionales. Según la Constitución y el Estatuto, las audiencias son convocadas por las Juntas Administradoras Locales y pueden serlo por el Consejo Distrital.	Convocados por el gobierno municipal y otras instituciones locales. Las Audiencias están reglamentadas por leyes nacionales y locales.	Regulados por leyes nacionales; el Cabildo Abierto es convocado por las autoridades.	Convocado por el gobierno local. Para el Presupuesto Participativo se acordaron reglas con los Consejos Vecinales.
<b>Tipo de participación</b>	Consultiva, deliberativa no vinculante, salvo para los Encuentros Ciudadanos y las Mesas de Concertación.	En el caso del Presupuesto Participativo es vinculante, en los otros casos es sólo consultiva.	Consultiva en la mayoría de los casos, vinculante en el Cabildo Abierto.	Consultiva y deliberativa.
<b>Prácticas</b>	Entre 1995 y 2005 se llevaron a cabo 33 Cabildos Abiertos distritales y locales. Presupuesto Participativo desde el 2009: uno en cada Junta Administradora Local.	Experiencias de Presupuesto Participativo más activas entre 2002 y 2005. Las Audiencias son frecuentes pero tienen menor participación.	Experiencias previas de Presupuesto Participativo en 1993-1995 y experiencias desde 2005 en el municipio Libertador.	El Presupuesto Participativo es convocado cada año desde 2005, hubo Foros Ciudadanos en 1992, 1996, 2005 y 2008. Todas las instituciones de PCI han sido convocadas al menos una vez.

<sup>1</sup> El período en cada ciudad abarca desde el año en que se registra una institución participativa hasta la actualidad. Bogotá 1991-2009; Buenos Aires 1996-2009; Caracas 1999-2009; Montevideo 1990-2009.

Fuente: Elaboración propia

votantes<sup>7</sup>. En Caracas, el PP es regido por Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) del 2005 y va asociado a los Planes Municipales de Desarrollo. Recientemente ha tenido un rol destacado en el municipio Libertador con los Gabinetes de Obra Local (GOL), que reúnen a los ciudadanos en las parroquias y que se han venido ligando al proyecto bolivariano (Harnecker, 2005). En Bogotá, pese a haber sido incorporados en la normativa a partir de 2006 (Acuerdo 257, artículo 43), los PP comenzaron a promoverse en 2009 y con una diferencia respecto a los casos anteriores: deciden sólo sobre un porcentaje del presupuesto de inversión del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), encargado de aplicar políticas de participación, y no sobre políticas generales de la ciudad.

Con la excepción de Montevideo, donde pueden participar en estas instancias con voz y voto los ciudadanos habilitados electoralmente en cada distrito, en el resto sólo pueden hacerlo las personas y organizaciones que se inscriben en un registro previo. En muchas ocasiones, este registro se convierte en un filtro de la participación opositora a los planes y/o intereses del poder político de turno.

#### Las instituciones de participación semirepresentativa

Así como el presupuesto participativo es la institución deliberativa más difundida, el consejo vecinal (o su denominación equivalente) ocupa el mismo lugar entre las semirepresentativas. Esta institución nos remite al proceso de descentralización, que en grandes ciudades como las analizadas en este trabajo, implicó no sólo un traslado de competencias al municipio desde otros niveles de gobierno (nacional o regional), sino también su reorganización en subunidades territoriales. Como parte de este proceso Bogotá fue dividida en veinte Unidades Locales (1991-1992), Montevideo en 18 Consejos Comunales Zonales –CCZ– (creados por decreto del Intendente en 1990), Buenos Aires en 14 Centros de Gestión y Participación (creados por el poder ejecutivo local en 1996), y Caracas en dos entidades federales, Distrito Capital y Miranda, el primero que coincide con el municipio de Libertador y el segundo que comprende los municipios de Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo (1989-1992)<sup>8</sup>.

Esta reorganización territorial estuvo acompañada por la creación de instituciones semirepresentativas de participación ciudadana que se erigieron sobre las nuevas divisiones territoriales (como los Concejos Vecinales en Montevideo o las Juntas Administradoras Locales –JAL– en Bogotá). Caracas es el único caso en que hay una distancia de diez años entre el proceso de descentralización y la promoción de instituciones participativas. En general sus miembros son electos por los vecinos, aunque

7 En 2008 votaron 74.123 vecinos (7,2% del padrón).

8 No es un tema central de este estudio, pero cabe mencionar que en todos los casos la división territorial generó problemas entre los partidos políticos, y hay cierto acuerdo en considerar que el resultado final respondió más a estos intereses partidarios que a criterios histórico-culturales o de eficiencia. Véase Paiva (2001) para el análisis de Caracas, Veneziano (2009) para el de Montevideo, o Schneider (2007) para Buenos Aires.

durante el mismo proceso se hayan creado también otras instituciones semirepresentativas, como los Consejos de Planeación Local en Bogotá o el Plan Urbano Ambiental en Buenos Aires, en donde la participación no es abierta a todos los ciudadanos sino sólo a ciertas organizaciones sociales, en un esquema altamente complejo en algunos casos. Por ejemplo en Bogotá, mientras la participación en las Juntas Administradoras Locales es abierta a vecinos y organizaciones electas por sus conciudadanos, instituciones como el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial o el Consejo Territorial de Planeación Distrital –CTPD– son conformadas por los ediles (políticos electos) miembros de las JAL y organizaciones sectoriales nominadas por el alcalde, con voz y voto. Las directrices que emanan del CTPD tienen carácter vinculante. Una institución aparte son las Veedurías Ciudadanas, reglamentadas en 2003. Conformadas por un mínimo de dos personas u organizaciones, se dedican a controlar la gestión pública de diversas autoridades, electas o no, privadas o públicas, siempre que se encarguen de la ejecución de un programa o servicio público. Existen una gran variedad temática de veedurías y parece ser un mecanismo de participación muy empleado.

Las instituciones de participación semirepresentativas presentes en Buenos Aires son relativamente más abiertas que las de Bogotá, aunque en ocasiones se requiere de registro previo (como en el Plan Estratégico). En Caracas, estudios señalan que aunque la participación es abierta en teoría (con registro previo), en la práctica las instituciones mediadoras, y Fundacomunal entre ellas, operarían como un filtro a la participación de fuerzas políticas adversas al movimiento bolivariano (Convite-ILDIS, 2010). Sin embargo, la misma polarización ideológica existente en el país se observa en los estudios sobre el tema, lo que se agrava por la falta de datos oficiales sobre la evolución de los consejos. A esto se agrega un proceso de sucesivas reformas institucionales que ha ido acercando la institución cada vez más a la presidencia, saltándose los otros niveles de gobierno<sup>9</sup> (Machado, 2009). Debe destacarse también que en este caso las Juntas tienen atribuciones de gestión, hecho que otorga mayor poder a la ciudadanía.

En Montevideo, el reto que enfrentó la participación ciudadana semirepresentativa organizada en los Consejos Vecinales fue el de los límites impuestos por la misma institución. Mientras los Consejos Vecinales tienen un poder limitado, meramente consultivo y que con el tiempo ha derivado en una problemática comunicación con los otros órganos de gobierno, las Juntas Locales controladas por los partidos políticos tienen poder para tomar decisiones (aunque este poder es limitado). Actualmente se encuentra en marcha un proceso de reforma, ya que la nueva Ley Nacional de

9 Los Consejos Comunales son base de conflicto especialmente desde 2007, cuando se los incluyó en la propuesta “los cinco motores del socialismo” y se creó el Consejo Presidencial del Poder Comunal. En 2009 el Poder Ejecutivo Nacional promulgó la nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales (Gaceta Oficial n° 39335, 28 de diciembre de 2009), que entre otros incorporó la construcción del socialismo a sus objetivos, otorgó mayor capacidad de decisión a la asamblea de ciudadanos/as, vinculó el consejo comunal a las milicias bolivarianas y eliminó la mención del presupuesto participativo como función de la unidad ejecutiva del Consejo Comunal.

**Tabla 3:**  
**PCI semi-representativa en Bogotá, Buenos Aires, Caracas y Montevideo<sup>1</sup>**

Instituciones de participación semi-representativa				
Descripción	Bogotá	Buenos Aires	Caracas	Montevideo
<b>Instituciones</b>	- Juntas de Acción Comunal –JAC–, Juntas Administradoras Locales –JAL–, Veedurías Ciudadanas, - Consejos de Planeación Local –CPL–, Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, Consejo Territorial de Planeación Distrital –CTPD–, Consejos Sectoriales Distritales y Locales (Paz, Cultura, Salud, Juventud, Infancia, Ambiente, Política Social, etc.).	- Consejos Consultivos Honorarios; - Plan Estratégico de la Ciudad; - Consejos Social y Económico, del Plan Urbano Ambiental y Temáticos.	Consejo Local de Planificación Pública –CLPP–, Consejos Comunales Parroquiales, Asamblea de Ciudadanos y Juntas Comunales.	Concejos Vecinales
<b>Sujeto</b>	Ciudadanos o representantes de organizaciones del Distrito. CTDP, CPL y Consejos sectoriales: Representantes de las JAL, diversas organizaciones y designados por el alcalde. Veedurías Ciudadanas: representantes de organizaciones civiles y ciudadanos independientes.	Ciudadanos y/o representantes de asociaciones civiles (en el caso del Plan Estratégico previo registro).	Ciudadanos elegidos por el pueblo. Las organizaciones deben registrarse.	Ciudadanos y/o representantes de asociaciones habilitados para votar en un distrito.
<b>Origen</b>	Regulado por normas locales y leyes nacionales. Convocados por el gobierno con excepción de las Veedurías.	Regulado por normas locales (Consejos). Convocados por el gobierno local.	Regulados por leyes nacionales, convocados por las autoridades.	Regulado por las normas locales.
<b>Tipo de participación</b>	Deliberativa y consultiva. Excepción: las JAL deciden a través de los planes locales de desarrollo y el CTPD, de carácter vinculante.	Deliberación y consulta (decisiones no vinculantes).	Vinculante	Consultiva
<b>Prácticas</b>	CTDP, CPL y Consejos Sectoriales: muy activos. Veedurías: 2004-2010: más de 50 Veedurías Distritales y Locales.	Desde 1996 funcionan 16 Consejos Consultivos. El Plan Estratégico reúne entre 30 y 50 organizaciones.	Los Consejos Comunales están extendidos, así como también las Asambleas de Ciudadanos.	Desde 1993 funcionan 18 <sup>2</sup> .

1. El período en cada ciudad abarca desde el año en que se registra una institución participativa hasta la actualidad. Bogotá 1991-2009; Buenos Aires 1996-2009; Caracas 1999-2009; Montevideo 1990-2009.

2. Uno en cada distrito de la ciudad. La participación ciudadana en estas elecciones ha variado: 1993 (7,28 del padrón%), 1995 (8,77%); 1998 (11,17%); 2001 (10,68%). Hay también variaciones considerables entre distritos.

Fuente: Elaboración propia

Alcaldías, que también rige para la ciudad, modificó la división de Montevideo en 18 CCZ para crear 8 alcaldías cuyas autoridades fueron por primera vez directamente electas por la ciudadanía en mayo de 2010.

#### Las instituciones de participación ciudadana directa

Las instituciones de participación ciudadana directa fueron introducidas a partir de leyes nacionales en Bogotá (1994) y en Caracas (2001 y 2005), en Buenos Aires por normas aprobadas por la legislatura local (1998 y 2000), mientras que en Montevideo fueron incorporadas con la reforma constitucional de 2009<sup>10</sup>.

Los mecanismos de participación ciudadana directa implementados en Bogotá, Buenos Aires y Caracas son la iniciativa, el referéndum y la revocatoria de mandato, con diversos alcances, variedades y denominaciones en cada caso (ver Tabla 4). Los requisitos para activar los mecanismos también varían considerablemente. Por ejemplo, para activar la revocatoria en Bogotá se requiere un número de firmas correspondiente al 40% de los votos obtenidos por el mandatario que se propone revocar, el umbral mínimo de participación es del 60% de los que votaron en la elección en que obtuvo su cargo, y para que la revocatoria proceda deben votar en favor de la misma al menos el 55% de los electores (Ley 741)<sup>11</sup>. En Buenos Aires se requiere del 20% de firmas y el voto es obligatorio (por consiguiente no hay umbral). En Venezuela, la ley señala que podrán solicitar la revocatoria de mandato un número no menor del 20% de los electores inscritos en el registro electoral de la circunscripción y el umbral de participación requerido para que sea válida es del 25%.

Un hecho curioso es que en Venezuela, donde la ley para los subniveles de gobierno se establece desde la Constitución y las leyes nacionales, no es necesario justificar las causas del pedido. Puede alegarse incumplimiento de programa, insatisfacción o descontento popular. Asimismo, sorprende que el mecanismo de democracia directa desde abajo que más se ha intentado utilizar es justamente aquel en el que los partidos de la oposición tienen mayor interés: la revocatoria de mandato<sup>12</sup>. Hubo intentos de revocatoria contra alcaldes en Buenos Aires y Bogotá, que no prosperaron por razones judiciales o por no llegar al umbral de firmas y se concretó un referéndum de este tipo en Miranda (contra el alcalde Gual, cuyo cargo fue ratificado en la consulta).

10 Esto sorprende debido a que Uruguay es el país con mayor tradición y prácticas de democracia directa en América Latina; que, sin embargo, sólo se han regulado para el nivel nacional (Welp y Serdült, 2009). La nueva ley 18567, art. 16 habla de iniciativa popular por el 15% de los habilitados, ante la Junta Departamental; aun reconociendo el cambio debe destacarse que esta iniciativa es de petición, ya que la ciudadanía no tiene derecho a convocar una consulta y decidir directamente en las urnas.

11 Lo que propicia que una mayoría inferior al 55% se vea derrotada (Jiménez, 2001).

12 En Buenos Aires se han presentado al menos 18 iniciativas ciudadanas pero sólo una fue tratada por la legislatura mientras el resto han quedado en el olvido. Por el número de firmas obtenido, estas iniciativas funcionan como derecho de petición más que como un mecanismo de democracia directa (no es la ciudadanía quien decide sobre ellas sino que deberían ser tratadas por la legislatura). Son escasos los estudios de la democracia directa en el nivel local. Por un estudio comparado de la experiencia latinoamericana Welp y Serdült (2010).

Tabla 4: Instituciones de participación ciudadana directa en Bogotá, Buenos Aires, Caracas			
Instituciones de democracia directa			
Descripción	Bogotá	Buenos Aires	Caracas
<b>Instituciones</b>	Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, Referendo (Revocatorio y Aprobatorio), Consulta Popular, Plebiscito.	Revocatoria de Mandato; Referéndum y Consulta Popular, Iniciativa Popular.	Iniciativa Popular Legislativa, Referendo Opcional Aprobatorio y Abrogatorio; Revocatoria de Mandato.
<b>Sujeto</b>	Los habilitados para votar.	Los habilitados para votar.	Los habilitados para votar.
<b>Origen</b>	Regulado por leyes nacionales: Constitución y Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación (134, 1994).	Regulados por leyes locales. Revocatoria de mandato por la Ley 357, 2000). Iniciativa, Referéndum y Consulta por las Leyes 40 y 89, 1998.	Ley Orgánica de la Administración, 2001. Ley Orgánica del Poder Público Municipal –LOPPM– 2005.
<b>Tipo de participación</b>	Vinculante. El voto no es obligatorio en el país en ningún caso.	Consulta Popular: Consultiva y no obligatoria. Revocatoria y referéndum: vinculantes y voto obligatorio.	Vinculante. El voto no es obligatorio en el país en ningún caso.
<b>Prácticas</b>	Se realizaron algunas consultas sobre transporte y espacio público e intentos de revocatoria que no prosperaron.	Referendo Revocatorio: se pidió una vez (2005) pero no se llegó al umbral de firmas.	Referendo Revocatorio: en Miranda (2007) pero no procedió.

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa nacional y local y a los organismos electorales correspondientes. La tabla registra las instituciones de democracia directa en funcionamiento en cada ciudad desde la incorporación de las primeras instituciones de PCI (1991 en Bogotá; 1996 en Buenos Aires; 1999 en Caracas) hasta la actualidad. Montevideo no se incluye porque no cuenta con instituciones de democracia directa.

### *El contexto político como explicación*

#### La demanda ciudadana

La demanda ciudadana en tres de los cuatros casos –bajo la forma de protestas sociales en Caracas, de paros cívicos en Bogotá y de asambleas del movimiento asociativo organizado y barrial en Buenos Aires– fueron claves en el origen de la PCI. En Montevideo la voluntad política, que nunca ha estado ausente, fue determinante hasta que una elevada movilización ciudadana dio respaldo y legitimidad a las reformas implementadas por el Frente Amplio –FA– en la ciudad. El revalorizado espacio local fue el escenario que permitió canalizar el descontento de la ciudadanía frente a las

reformas neoliberales que estaba aplicando el gobierno central y catapultó al FA al gobierno nacional en 2004 (Chávez, 2005).

En Buenos Aires, durante la realización de la Convención Estatuyente de 1996 que aprobó el nuevo régimen jurídico y político de la ciudad e incorporó una amplia oferta de mecanismos de participación, se dieron intensos debates entre la ciudadanía y los representantes políticos<sup>13</sup>. Pero sin duda, la mayor demanda se manifestó con virulencia a fines del 2001, en el marco de la grave y profunda crisis política y económica que vivía todo el país y cuyo epicentro fue la ciudad de Buenos Aires. En unos pocos meses se registraron un total de 859 cacerolazos y movilizaciones de protesta, y se conformaron cientos de asambleas populares (Peruzzotti, 2002).

También las grandes transformaciones descentralizadoras y participativas que vivió Bogotá a fines de los ochenta (elección popular de los Alcaldes en 1986 y la reforma constitucional de 1991) anclan sus raíces en las fuertes movilizaciones populares ocurridas por aquellos años. El descontento contra unos estados locales inoperantes y unas agencias paraestatales, corruptas o ineficientes, figura entre los principales detonantes (Falleti, 2005). Entre 1971 y 1985, se registraron 200 paros cívicos que implicaron la parálisis total o parcial de los más importantes centros urbanos del país y cerca de un 60% de ellos fueron relacionados con problemas de distribución de los servicios y políticas básicas (Collins, 1988; Velázquez, 1995). Los paros cívicos fueron el disparador que permitió colocar a los gobiernos locales y a su democratización en el centro de la agenda política de los noventa.

En Venezuela el descontento y la movilización estuvieron presentes desde fines de los ochenta, teniendo como puntos álgidos el levantamiento conocido como 'Caracazo' (en 1989) y la caída del presidente Carlos Andrés Pérez en 1993<sup>14</sup>. La descentralización política fue vista como el mecanismo más efectivo para democratizar y reequilibrar las relaciones entre sociedad, Estado y partidos (Banko, 2008), aunque también se le ha señalado como una estrategia para evitar nuevos alzamientos (Lopez y Gamboa, 2001). Los primeros pasos se dieron con la elección directa de alcaldes y gobernadores (1989) y con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias de 1990. Sin embargo el descontento y la presión popular se mantuvieron y dieron soporte a la emergencia de un nuevo actor en el escenario político venezolano, el Movimiento Quinta República, que llevó al poder a Chávez.

Pese a que en mayor o menor medida la ciudadanía y su reclamo de espacios participativos y de reforma institucional han estado presentes en todos los casos, una vez

13 Se llevaron a cabo también largos procesos de discusión distrital y zonal llamados Buenos Aires Viva, auto convocados y desarrollados por organizaciones vecinales, sociales, redes e instituciones académicas como Flasco Buenos Aires. Para más detalle ver Poggiese 1999.

14 Como muestra la formación de la Comisión presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), que elaboró recomendaciones que se incorporaron a las propuestas de reforma constitucional presentadas entre 1992 y 1998 y finalmente se incorporaron en parte a la reforma de 1999 (D'Elia 2010).



que la protesta es escuchada los actores dominantes han vuelto a ser los gobiernos y/o los partidos políticos. Creemos que este hecho ha limitado considerablemente la PCI desarrollada, aunque existen por supuesto variaciones entre las ciudades.

### Voluntad política

En los dos casos rioplatenses, Buenos Aires y Montevideo, el inicio de las políticas de descentralización y participación obedecieron a la llegada de dos nuevos actores políticos ubicados en la centro izquierda del espectro ideológico: el FREPASO y el Frente Amplio, respectivamente. En Bogotá, en cambio, es uno de los dos partidos tradicionales –el Partido Liberal Colombiano– el que otorga el primer impulso tanto a nivel nacional, con el Presidente César Gaviria (1990-1994), como en el local, con Jaime Castro (1992-1995). En Caracas, las leyes de descentralización se aprobaron a fines de los ochenta (descentralización y elección directa de alcaldes y gobernadores). La nueva constitución aprobada una vez que Chávez y su Movimiento Quinta República llegaron al poder definió al país como una democracia participativa y creó las instituciones destinadas a canalizar esa participación.

El FREPASO promovió las principales reformas en materia de participación e incluyó la descentralización como modelo de gobierno; aunque con sus socios radicales acordaron avanzar hacia ese objetivo en una transición tutelada. Esta fue posteriormente liderada por el ejecutivo a manos del radical Fernando De la Rúa (1996-1999), quien creó por decreto los Centros de Gestión y Participación (CGP). Los avances generales del período, promovidos por una voluntad política algo errática y cada vez más en conflicto con la Legislatura, llegaron a su fin en 2000 cuando ambos gobiernos pertenecían al mismo bloque (la Alianza conformada por el FREPASO y la UCR). Un recorrido similar hace el Frente Amplio en Montevideo, aunque en este caso la oferta de PCI y el desarrollo de la descentralización es más coherente y sistemático y ha obtenido mejores resultados en términos relativos.

En Bogotá es el Partido Liberal<sup>15</sup>, durante la Alcaldía de Castro y con mayoría parlamentaria en el Consejo Distrital, el que impulsó la nueva normativa: puso en funcionamiento las JAL, institucionalizó las localidades y reglamentó el proceso de planeación participativa con la creación de los primeros Encuentros Ciudadanos, mecanismos fundamentales para la definición de los Planes Distritales de Desarrollo y eje central del modelo de participación en la ciudad, aún en nuestros días (Pizano, 2003). Posteriormente, la participación institucional recibió un renovado impulso con la llegada de los independientes Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2004) y

15 Sin ignorar que fue primero el Partido Conservador Colombiano, durante la Presidencia de Belisario Betancourt (1982-1986), el que en 1986 estableció por enmienda constitucional la elección directa y popular de los alcaldes.

Enrique Peñalosa (1998-2000) y del entonces primer alcalde del Polo Democrático Independiente Luis Eduardo Garzón (2004-2007)<sup>16</sup>.

### La relación gobierno nacional-gobierno local

El hecho de que en Venezuela y Colombia la creación de instituciones participativas haya sido promovida a partir de la sanción de nuevas constituciones (1999 y 1991, respectivamente) marca ambas experiencias. Por un lado, cabe destacar cierta contradicción entre un proceso que busca empoderar a los actores locales, pero determinando y unificando a nivel nacional y desde arriba los mecanismos para conseguir dicho objetivo<sup>17</sup>. Por otro lado, aunque con profundas diferencias, ambas reformas constitucionales fueron promovidas por proyectos políticos que planteaban una transformación radical de las instituciones existentes, algo que fue más acentuado en Venezuela, debido a la llegada al poder de la revolución bolivariana. Pese a que estos procesos se dieron en el marco de la coincidencia entre el color político del gobierno local y el nacional, el rol determinante lo tuvieron leyes aprobadas desde el nivel nacional, y en ambos casos los presidentes recurrieron con frecuencia a la legislación por decreto. Esto pone en evidencia que las instituciones no fueron consensuadas y que el nivel local desempeñó un papel menor en la determinación de las mismas. En ambos casos, cuando hubo gobiernos de signo opuesto se produjeron cambios notables y en Caracas, un conflicto abierto entre poderes tomó a las instituciones como espacio para dirimir sus pujas. En efecto, un ejemplo extremo de esta situación surgió cuando el alcalde del distrito metropolitano (electo en las urnas y opositor a Chávez) fue despojado de sus atribuciones mediante la creación de la Jefatura de Gobierno de la ciudad (designada por el Presidente).

Tanto en Montevideo como en Buenos Aires la ciudad tuvo más autonomía—frente a Caracas y Bogotá— para decidir sus instituciones participativas. En Buenos Aires, el Partido Radical y el FREPASO motorizaron los principales cambios en esta materia en un contexto de fuerte oposición política respecto del gobierno nacional. En Montevideo, fue el Frente Amplio, con el gobierno nacional en manos de un partido opositor (primero blancos y luego colorados), quien motorizó una gran reforma del gobierno local. Actualmente, con gobiernos del mismo partido en ambos niveles, se ha aprobado una ley que homologa a la ciudad capital con el resto de unidades territoriales del país. Pese a lo que esto implica en cuanto a la organización territorial, las subunidades conservan sus competencias para crear o modificar sus instituciones de participación ciudadana.

16 Estos tres ex alcaldes se agruparían, en 2010, en el Partido Verde, buscando disputar la presidencia a las fuerzas oficialistas coaligadas bajo la figura de Álvaro Uribe.

17 Esto se hace más evidente al comparar estos casos con regímenes federales o confederales como el de Estados Unidos o Suiza, donde las subunidades de gobierno tienen la competencia para producir sus propias instituciones, hecho que deriva en amplias diferencias entre los mecanismos de participación presentes en distintos estados o cantones.

## Fragmentación y grado de polarización del sistema local de partidos

La conflictividad del sistema político, la alta fragmentación partidaria con la consecuente imposibilidad de consensuar políticas y el escaso poder real otorgado u obtenido por la ciudadanía a través de los mecanismos de PCI condujo al bloqueo de todo el proceso en Buenos Aires. Este caso demuestra que, a mayor fragmentación político partidaria menor institucionalización de la participación. Desde 1996 a 1999, la Legislatura –con 5 bloques y mayoría absoluta para la Alianza (UCR-FRE-PASO)– dio impulso a la participación a través de variadas leyes, aunque no sin conflicto con el ejecutivo, que lideró a su vez una desconcentración con demasiadas injerencias. Luego, con el cambio de gobierno en el 2000 y en medio de un creciente malestar político y social, la fragmentación se incrementó: la legislatura pasó de tener 5 bloques a 11 en el 2000 y 23 en el 2002. Durante ese periodo, el Presupuesto Participativo fue implementado por el ejecutivo sin el acuerdo de los bloques legislativos y se puso freno a la descentralización política, que debió esperar hasta el 2005 para ser establecida en la Ley de Comunas por una Legislatura con fuerzas de derecha. Desde entonces hasta el 2009, con recurrente protagonismo del PRO y otros partidos de derecha y con una fragmentación menor pero aún alta (13 bloques) no se llama a elecciones para designar a los miembros de las Juntas Comunales (aunque así lo establecía la ley), lo que sucede solo cuando el PRO pierde la mayoría en la Legislatura.

En Montevideo, partidos institucionalizados (Blanco, Colorado y el incipiente Frente Amplio) se enfrentaron durante el proceso de descentralización participativa en torno a ejes tales como la división de los distritos, el poder otorgado a la ciudadanía o los mecanismos de elección de representantes. Sin embargo, a diferencia de Buenos Aires, la estructura de negociación y acuerdos condujo a pactos que privilegiaron a los partidos políticos mientras otorgaban a la ciudadanía espacios de participación predominantemente consultivos.

Como ya se ha mencionado, el conflicto partidario local tuvo un papel menor en Bogotá y Caracas. Aunque en Caracas ha habido momentos de conflictividad extrema, en ambos casos es el acuerdo o rechazo al proyecto nacional el que condiciona las etapas de transformación del gobierno local, jugando el sistema político municipal un rol subsidiario de la relación.

## Conclusiones

El análisis sugiere que la demanda ciudadana y la percepción de una crisis profunda de las instituciones representativas jugó un papel clave en la promoción de instituciones de participación ciudadana. Esto se observa de modo más fuerte en Colombia

y Venezuela, pero también tuvo un rol en la transformación institucional vivida por Buenos Aires y Montevideo. Un contexto de creciente movilización ciudadana combinada con la emergencia de una nueva coalición de poder, que encarna las promesas de un cambio, influyó en Montevideo en la velocidad con la que se implementaron las reformas. Sin embargo, en la capital uruguaya el sistema de partidos institucionalizado y con fuertes canales de negociación determinó –a pesar del conflicto inicial– la consolidación de instituciones con competencias y capacidad de decisión en manos de los partidos (las Juntas Locales) e instituciones ciudadanas con capacidad de tan sólo dar recomendaciones (los Concejos Vecinales).

En Bogotá y Caracas, los proyectos nacionales de renovación tuvieron mayor protagonismo, estableciendo desde arriba las nuevas instituciones que regirían la vida política de la ciudad. En Buenos Aires, el desencuentro entre la demanda ciudadana, la fragmentación y polarización de partidos y los enfrentamientos entre gobierno nacional y local limitaron el proceso descentralizador y pusieron en jaque a la participación ciudadana emergente. Los cuatro casos muestran la medida en que el discurso de la democracia participativa se ve altamente condicionado por las relaciones entre gobierno nacional y gobierno local y/o por la polarización del sistema de partidos en el nivel local.

La PCI creada en los distintos contextos muestra marcadas variaciones: Bogotá tiene la mayor oferta (en número), con instituciones deliberativas, semirepresentativas y directas, con decisiones vinculantes o consultivas, una considerable intervención del poder político y grados de uso dispar. Buenos Aires presenta una menor oferta de PCI y las instituciones más usadas han sido las semirepresentativas, con miembros no electos por los ciudadanos y con capacidad de establecer sólo recomendaciones. En Caracas las Juntas Comunales son la institución más extendida en el país y en la ciudad, actualmente operan en relación directa con la presidencia y en el marco de nuevas leyes que las inscriben dentro del proyecto bolivariano. Tienen la particularidad de gestionar servicios públicos además de tomar decisiones vinculantes y son cuestionadas por responder a la línea partidaria del gobierno y excluir quienes no concuerden con su proyecto. Por último, Montevideo acaba de realizar unas elecciones que darán pie a la nueva organización de la ciudad en ocho alcaldías electas por los ciudadanos (antes nombrados por el intendente), que transformará también a los Consejos Vecinales.

En definitiva, observamos que las variables analizadas han influido en la emergencia de la oferta de PCI (demanda ciudadana y voluntad política), pero luego las relaciones entre el nivel local y el nacional y/o la institucionalización y polarización del sistema de partidos han operado en todos los contextos (desde abajo o desde arriba), limitando, condicionando o incluso bloqueando el funcionamiento de las instituciones participativas.

## Bibliografía

- Banko, Cecilia (2008). “De la descentralización a la nueva geometría del poder”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol. 14. N°2: 167-184
- Brugué, Quim y Ricard Gomá (1998). “Gobierno Local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización”. En *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Brugué, Quim y Ricard Goma (comp.). Barcelona: Ariel.
- Chávez, Daniel (2005). “Del Frente Amplio a la Nueva Mayoría. La izquierda uruguaya ante la perspectiva del gobierno”. *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Daniel Chávez, Patrick Barrett y César Rodríguez Garavito (eds.). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Cogollos, Silvia y Jaime Ramirez (2007). “El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá”. *Universitas Humanística* N°63: 109-131.
- Convite-ILDIS (2010). “La Descentralización y la Participación Ciudadana en el Municipio Venezolano”. *Boletín N°5: Descentralización, gestión pública y derechos sociales*.
- Collins, Charles (1988). “Local government and Urban protest in Colombia”, *Public Administration and Development* Vol. 8. N°4: 421-36.
- D’Elia, Yolanda (2010). *En Defensa de la Descentralización en Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- Falletti, Tulia (2005). “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *The American Political Science Review* Vol. 99. N°3: 327-346
- 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 en Madrid, España.
- Fung, Archon y Ollin Wright (2003). *Deeping Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Goldfrank, Benjamin (2006). “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política* Vol.26. N°2: 3-28
- Harnecker, Marta (2005). *Presupuesto Participativo en Caracas. La experiencia del Gol*. Caracas: La Burbuja Editorial.
- Jiménez, William (2001). “Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades y ajustes necesarios”, *Territorios* N°5: 35-48.
- López, Mirtha y Teresa Gamboa (2001). “Democracia y Participación en los municipios venezolanos: bases constitucionales, legales y teóricas”, *Ciencias del Gobierno* Año 5. N°10: 77-99

- Machado, Jesús (2009). "Participación Social y Consejos Comunales en Venezuela". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol. 15. N°1: 173-185
- Paiva, Antonio (2001). "Caracas, en busca de un gobierno Metropolitano". *Revista Eure* Vol. XXVII. N°81: 43-59
- Pizano, Lariza (2003). *Bogotá y el Cambio. "Percepciones sobre la Ciudad y la Ciudadanía"*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Peruzzotti, Enrique (2002). "Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina", *Citizenship Studies* Vol. 6. N°1: 77-93
- Poggiese, Héctor, María Redín y Patricia Ali (1999). "El Papel de las Redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad". *Paper FLACSO*.
- Schneider, Cecilia (2007). "La Participación Ciudadana en el Gobierno de Buenos Aires (1996-2004): el Contexto Político como Explicación". *Working Paper CIDOB*.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp (2011). "Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* N°212 (mayo-agosto). En prensa.
- Velásquez, Fabio (1995). "La Descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos y perspectivas". En *¿Descentralizar en América Latina?*, Programa de Gestión Urbana - GTZ Quito (ed.). *Serie de Gestión Urbana*, Vol. 3: 237-312.
- Veneziano, Alicia (2009). *Descentralización y desarrollo local, participación y reforma del estado: una vinculación pendiente*. Montevideo: Editorial Orbe.
- Welp, Yanina (2008), "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador*. N°31: 117-130
- Welp, Yanina y Uwe Serdült (2011). "¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina". En *América Latina: caleidoscopio de la innovación democrática*, Yanina Welp y Laurence Whitehead (comps.). FLACSO, Nuffield College y C2D.
- Welp, Yanina y Uwe Serdült (2009). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.