

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Hernández Bonivento, José Andrés

Problemas institucionales de la participación ciudadana: análisis conceptual y aplicación
al caso colombiano

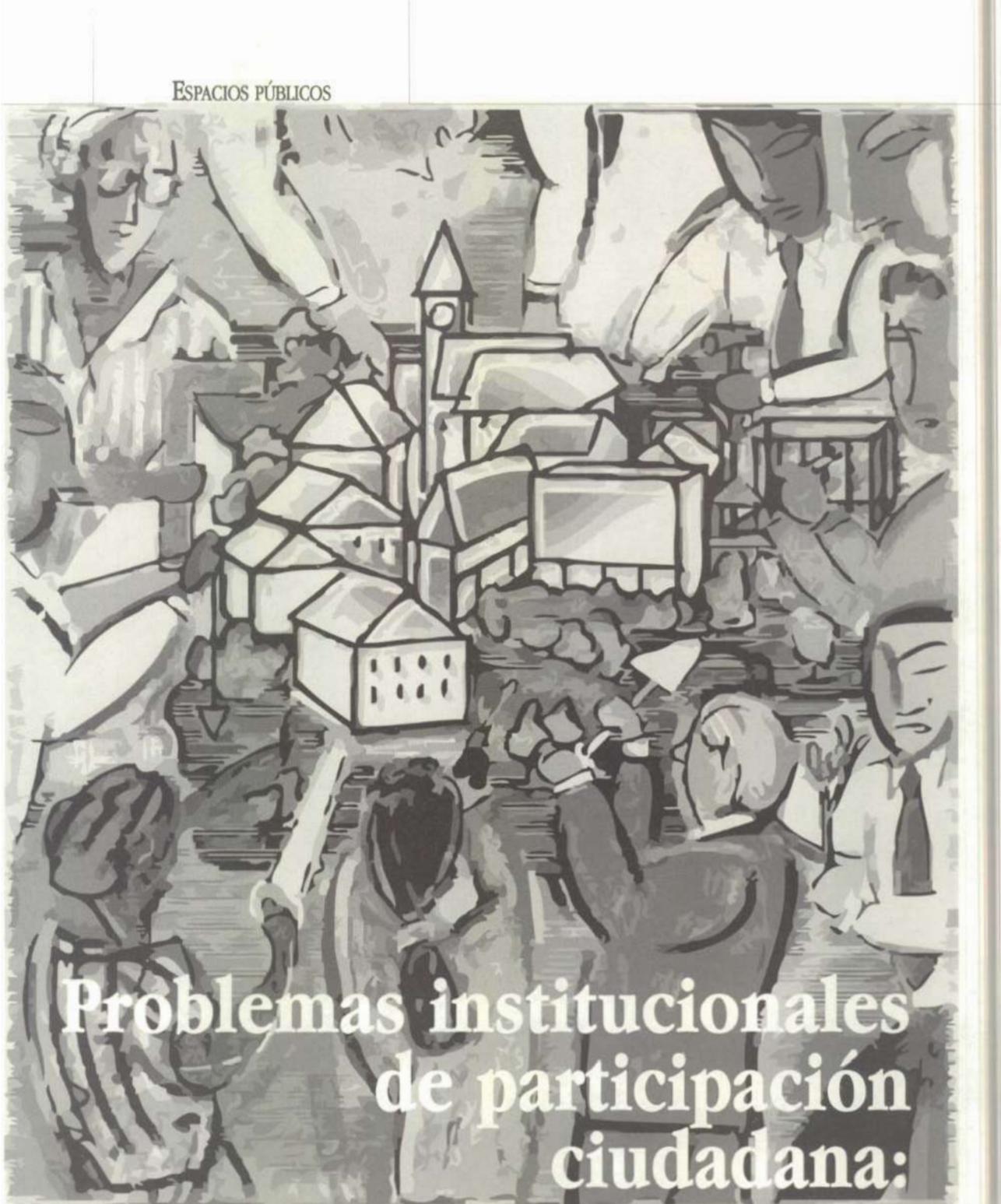
Buen Gobierno, núm. 8, enero-junio, 2010, pp. 66-97

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660516003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Problemas institucionales de participación ciudadana:

análisis conceptual y aplicación
al caso colombiano,

Por: José Andrés Hernández Bonivento

RESUMEN

En la búsqueda por mantener una legitimidad adecuada, por mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas, y por construir una ciudadanía de accionar democrático, en América Latina se han implementado diversas instancias de participación de carácter institucional, buscando una gestión pública más cercana al ciudadano y centrada en el territorio. Los actuales gobiernos locales se encuentran entonces en el centro de dos redes de relación pública: en primera medida en una red horizontal que involucra a los distintos sectores de la sociedad, y en segundo lugar en sus relaciones verticales al interior del sector público con los distintos niveles de gobierno. En el caso colombiano, el surgimiento de una inmensa cantidad de instancias de participación ha logrado acrecentar la complejidad ya existente del cuerpo gubernamental, generando con su nacimiento más responsabilidades, más obligaciones y más competencias a los niveles subnacionales de gobierno, sin ofrecerles el refuerzo institucional necesario para asumir todas estas nuevas cargas. En conclusión, para alcanzar las metas prometidas por la participación ciudadana, es necesario el refuerzo institucional de los niveles subnacionales y un verdadero y real compromiso de las administraciones de apostar por ellas como fuente de desarrollo y como herramienta eficaz para la implementación de políticas públicas.

Palabras Clave: Participación ciudadana, Niveles subnacionales, Democracia, Redes, Políticas Públicas.

In Latin America diverse institutions have been created looking to keep an adequate legitimacy, improve public policies' efficacy and efficiency, and build a democratic acting citizenship. These institutions try to have a public management that is closer to the citizen and focused in its local territory. The current local governments are now at the center of two networks of public relation: the first is a horizontal network that involves the society and the second is a vertical network at the different levels of the government. In the case of Colombia, the birth of several participation instances has created a more complex government body, with more responsibilities and competencies for the different sub-national levels of the government, without providing them with an institutional back-up to assume all these new duties. At the end of the day, to fulfill all the promised goals of people's participation it is necessary to reinforce institutionally the sub-national levels, as well as a true and real commitment of the administrations to make of them a source of development and an efficient tool for the implementation of public policies.

Key words: citizens' participation, sub-national levels, democracy, networks, public policies.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el tema de la participación ha sido centro de las muchas discusiones alrededor de la forma de administrar la prestación de bienes y servicios públicos por parte de los entes estatales. En su búsqueda por mantener una legitimidad adecuada, de mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas, y de construir una ciudadanía que apoye y profundice el accionar democrático, la gran mayoría de países de América Latina han implementado nuevos mecanismos de intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones de carácter social, tanto en sus constituciones políticas como en sus jurisprudencias nacionales. Esta difusión tan marcada de la participación como método de relación entre los gobiernos y la ciudadanía se debe en gran medida a las posibles ventajas políticas y administrativas que conlleva la democratización de la administración pública, las cuales han sido más que suficiente para que la mayoría de países del continente adopten modelos participativos.

Pero como todas las promesas de grandes soluciones, la participación depende de muchos aspectos para que pueda dar los frutos esperados. Antes de ser una respuesta mágica que solucionará todos los problemas que surgen alrededor de unas sociedades cada vez más exigentes, la participación ciudadana se ve como una respuesta que conlleva en su interior, al mismo tiempo, un nivel alto de exigencias para su implementación. Es, al fin de cuentas, una solución compleja para un problema complejo, y por lo mismo es necesario revisar todas sus implicaciones para que logre alcanzar las expectativas que se han puesto en ella.

El objetivo del presente trabajo es el de acercarnos a uno de los problemas de la participación ciudadana frente a la gestión pública: la complejidad institucional. Para ello, haremos una revisión de la literatura especializada y nos acercaremos al caso colombiano para observar qué implicaciones trae consigo la complejidad actual del gobierno y de su accionar político en las metas marcadas a la participación ciudadana en la gestión pública latinoamericana.

1. ¿POR QUÉ LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

No son pocos los autores que hablan de la participación como elemento clave para la administración pública, pero después de una revisión general de sus escritos podemos concluir que la participación busca alcanzar tres metas fundamentales: la legitimidad democrática; el mejoramiento de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas; y la profundización de la democracia.

La legitimidad democrática

La nuestra es una sociedad compleja que de por sí se encuentra llena de conflictos. La diversidad de intereses y valores sociales, el surgimiento de nuevos temas de discusión, la mayor visibilidad y mayor capacidad de influencia de grupos históricamente

marginados, la interdependencia de los actores sociales, todos estos aspectos hacen que las sociedades actuales se encuentren en constante enfrentamiento, y que la vida social llegue a niveles de complejidad insospechados hace apenas unos años. El Estado, como figura de poder, se encuentra inevitablemente en el centro de las discusiones, y su capacidad de respuesta a los nuevos problemas, a la solución de los nuevos conflictos, y a la representación de todos los intereses de la comunidad de manera equitativa ha comenzado a ser revisada y criticada no sólo por los autores que trabajan el tema de participación política, sino también por los mismos ciudadanos de a pie, quienes cada día más consideran que mantener una idea jerarquizada del Estado y de la toma de decisiones es insostenible.

Esta llamada “crisis del gobierno tradicional” (Blanco y Gomá, 2002: 21) hace necesaria la adopción de nuevas alternativas de gobierno que permitan captar el complejo entramado social de nuestra actualidad. En este contexto, la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas es vista como una alternativa bastante efectiva para integrar al conjunto de la población y para que ellas se vean representadas en el gobierno, ganando este último la legitimidad democrática necesaria para implementar sus políticas públicas. En este sentido, la sociedad en su conjunto gana por partida doble, donde los ciudadanos tienen mayor representación dentro del gobierno por un lado, y donde el gobierno conserva niveles elevados de legitimidad democrática por el otro.

La legitimidad por resultados: eficacia y eficiencia de las políticas públicas

Subirats (2007:37-38) resume brevemente las múltiples críticas que giran alrededor de la idea de la participación ciudadana en la toma de decisiones: 1. Incremento de la lentitud en la toma de decisiones; 2. Incremento de costes de la toma de decisiones; 3. No existe valor agregado en las decisiones participativas, por ser ciudadanos legos en los temas a tratar y sus aportes pueden complicar temas técnicos; 4. Se provoca un exceso de particularismos, donde primarían los intereses individuales de los participantes sobre el interés general; 5. Solo se tiene en cuenta el corto plazo; 6. Se erosiona la legitimidad de las instituciones representativas y de los partidos.

A estas críticas, se les suman a su vez, como menciona el mismo Subirats (2007), algunas concepciones acerca de los agentes participativos y los ciudadanos en general: 1. La gente en realidad no quiere participar, pues cada proceso participativo es engorroso y toma mucho tiempo, lo cual se convierte en una carga más para personas de por sí ocupadas con la vida diaria; 2. Los ciudadanos, cuando participan, lo hacen de una manera inconstante, lo cual evita el buen funcionamiento de las instancias de participación; 3. Quienes participan son siempre los mismos, por lo que no se puede decir que son representantes en conjunto de la comunidad; 4. Unido a este último punto está el que los participantes recurrentes solamente se representan a sí mismos ante los órganos de gobierno, lo cual no contribuye a la idea de favorecer una mejor presencia de los distintos intereses de la comunidad.

Todas estas críticas están fundamentadas en la idea tradicional de que la participación, en vez de generar una mayor eficiencia y eficacia en la administración pública y en sus políticas, contribuye a complejizar las relaciones entre gobierno y ciudadanía y termina creando más problemas que soluciones. No en vano, menciona Subirats (2007), en muchas ocasiones se opta por soluciones autoritarias o técnicas, que pretenden ganar su legitimidad ya no por su componente democrático, representativo o participativo, sino por su capacidad de hacer las cosas rápida y eficazmente.

Aún así, esta idea tradicional empieza, con cada día que pasa, a perder su validez. Por un lado, las alternativas autoritarias y técnicas pierden efectividad frente al principio de responsabilidad, básico en nuestras democracias. Como lo mencionan Brugué y Gallego (2007) las decisiones tomadas de manera unilateral suelen tener una mayor resistencia por parte de la comunidad, lo cual demora, atrasa y hace más costosa la aplicación de las políticas públicas. A su vez, al establecer canales de comunicación con la comunidad se logra consensuar tanto los objetivos de las políticas públicas como las formas de alcanzarlos, lo cual hace que, además de lograr mejorar la eficiencia (mayores resultados a menores costes) mejora a su vez la eficacia (alcanzar los objetivos propuestos) puesto que se involucran así todos los actores implicados en la consecución de metas comunes.

Ahora, en cuanto a los agentes participativos, las críticas se centran en que en estos espacios prima el interés individual al general. Esto sería verdad si los espacios fueran cerrados y restringidos a unos pocos grupos con alto nivel de influencia, algo más parecido a un neo-corporativismo que a una instancia de participación. Por otro lado, como menciona Subirats (2007:40), “la gente será capaz de aceptar y compartir decisiones que incluso afecten negativamente alguno de sus intereses si considera legítima la vía por la que se ha llegado a tomar esa decisión” En este sentido, la legitimidad democrática es fundamental para lograr la legitimidad por resultados. No sobra decir entonces que las decisiones que surgen de las experiencias participativas si contienen un valor agregado bastante alto, no de carácter técnico, pero sí de carácter social, de gran importancia para evitar la resistencia y lograr decisiones adecuadas para la comunidad.

Por último, las instancias de participación no reemplazan ni al Estado ni a los partidos políticos ni a las instituciones de representación política, sino que se convierten en una vía de negociación constante entre los gobiernos y la sociedad, en canales de información mutua, donde el gobierno puede recoger las prioridades de la comunidad y donde la sociedad puede hacer parte de los programas y las políticas sociales del gobierno. No existiría entonces fractura entre representación y participación, sino más bien una complementariedad entre las dos formas de toma de decisiones, donde una cumple sus funciones de ejecutora de políticas públicas mientras la segunda apoya dichas funciones mediante el flujo de información constante entre gobernantes y gobernados.

La profundización de la democracia y la construcción de ciudadanía

Sumado a lo anterior, es necesario mencionar que la práctica misma de la participación hace que la ciudadanía empiece a reconocerse como sujeto de derechos y deberes, con lo cual se constituiría como ciudadano pleno, participativo y con el capital social adecuado para involucrarse en la vida pública de su comunidad.

Aún así, no podríamos concluir este apartado sin hacernos una pregunta: ¿qué tipo de democracia, y por lo mismo, qué tipo de ciudadanía buscan los espacios participativos? A poco llegaríamos si intentáramos una generalización de lo que sucede en la realidad en este momento, pues los espacios que existen hoy en día son tan variados, y sus usos y funciones tan disímiles como lo son las culturas políticas donde han surgido. Podemos sin embargo mencionar que, en teoría, en la actualidad, lo que busca la participación es una ciudadanía que no solo haga parte de la toma de decisiones, sino que se involucre de manera plena tanto en el diseño como en la implementación y evaluación de sus programas y de la vida pública en general. Lógicamente, para que esto sea posible, deben existir los mecanismos de participación, el flujo de información y un mínimo nivel de maniobra que permita que los ciudadanos que quieran participar puedan hacerlo sin muchos problemas, y es en esta dirección donde debería enfocarse el diseño y la creación de instancias de participación en la actualidad.

2. PARTICIPACIÓN, REDES HORIZONTALES Y GOBIERNOS MULTINIVEL: SOBRE LA GOBERNANZA EN LOS NIVELES LOCALES DE GOBIERNO

La participación, al ser un espacio de proximidad con las administraciones, es una de las manifestaciones más claras de la descentralización política, y su campo de acción, sobre todo en lo que a participación institucional se refiere, ha sido predominantemente el ámbito local. Por lo mismo, en el siguiente apartado nos acercaremos a las concepciones que giran alrededor de las nuevas formas de gobierno, específicamente en el nivel local.

Cuestión de Proximidad: nuevos papeles de la gestión local

Gracias a los avances hechos en materia de descentralización y de participación, el nivel local de gobierno ha logrado colocarse en el centro de las discusiones en materia de desarrollo y políticas públicas. Poco a poco, la imagen de un Estado Central todopoderoso, omnisciente y omnipresente, ha empezado a diluirse en la imagen de una gestión pública más cercana al ciudadano, más centrada en el territorio, y más acorde con los intereses regionales que a los de las grandes capitales.

Pero este tipo de responsabilidad no viene solo, sino acompañado de mayores exigencias, mayor responsabilidad política y social, y mayores problemáticas que la sim-

ple prestación de servicios. Con este nuevo papel de la esfera local viene la necesidad de un fortalecimiento institucional, con una innovación en su capacidad de gestión y negociación con los demás niveles de gobierno, con capacidades técnico administrativas, con disponibilidad de recursos y con una cultura organizacional adecuada para este tipo de cambios (Marsiglia, 2008).

...existe una necesidad de los gobiernos locales de reestructurarse de manera tal que puedan dar cabida tanto a sus nuevas responsabilidades políticas como a la adecuada prestación de servicios e implementación de políticas sociales en su comunidad. En este sentido, la participación ciudadana puede convertirse en una herramienta de gran utilidad para los gobiernos locales, pero sólo cuando se establezcan las posibilidades mínimas de refuerzo institucional.

Como vemos, existe una necesidad de los gobiernos locales de reestructurarse de manera tal que puedan dar cabida tanto a sus nuevas responsabilidades políticas como a la adecuada prestación de servicios e implementación de políticas sociales en su comunidad. En este sentido, la participación ciudadana puede convertirse en una herramienta de gran utilidad para los gobiernos locales, pero sólo cuando se establezcan las posibilidades mínimas de refuerzo institucional. Pero dicho requisito no suele encontrarse muy a menudo en el subcontinente latinoamericano, y su implementación suele ser complejo y lleno de problemas estructurales.

En primera medida, los refuerzos institucionales no siempre dependen del gobierno local sino de la profundidad de la descentralización y el apoyo del nivel nacional para implementarlo. No es extraño encontrar en América Latina a gobiernos locales llenos de nuevas competencias y responsabilidades pero sin ninguna posibilidad de cumplirlas, pues se encuentra maniatado por el gobierno central. Ante esta realidad, la implementación de mecanismos de participación institucional en el nivel local más que ser un apoyo para la gestión puede convertirse en un problema grave, tanto por la cantidad inusitada de nuevas exigencias por parte de la comunidad, como por la inevitable decepción de los ciudadanos ante la imposibilidad de los gobiernos de darles solución pronta y efectiva. En cierta medida, en estos casos la cura es más grave que la enfermedad.

Para Blanco y Gomá (2002:30), esta reticencia del modelo tradicional de gobierno ante los cambios se debe a que su misma estructura está fundamentada en una ilusión: "la complaciente y tranquilizadora ilusión de la simplicidad". En efecto, es evidente que las miradas simplistas ante pro-

blemas complejos suelen ser insuficientes, autoritarias, excesivamente técnicas y despegadas a la realidad. Con esto, lo único que se logra al no permitir más participación que la electoral y dejando que la jerarquía y la segmentación sea característica de una burocracia cada vez más ineficiente, es mellar en la ya tan dolida legitimidad de las democracias y de sus formas de gobierno. Para estos autores, como para muchos otros mencionados aquí, es necesario cambiar las relaciones intergubernamentales, ampliar el espectro de la gestión pública por fuera de la burocracia, establecer canales de participación y coordinación con la ciudadanía y mejorar las relaciones internas y competenciales con los distintos niveles de gobierno. Es, en definitiva, la necesidad de profundizar en la gobernanza administrativa a nivel local.

Gobernanza local: relaciones horizontales y verticales de la administración pública

La Gobernanza (o governance) ha sido definida en innumerables ocasiones, y es un término acuñado para definir el arte de gobernar por medio de las interacciones entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil, partiendo de la idea de la necesidad de satisfacer nuevas demandas ciudadanas que el gobierno por sí solo no logra solucionar de manera completa en el marco de las sociedades actuales.

De esta forma, los gobiernos pasan de ser el único actor que detenta competencias públicas a ser el coordinador de redes donde entran a jugar nuevos actores que ayuden y apoyen la función pública. Surge entonces la imagen de redes de gobierno, las cuales buscan que la deliberación y el diálogo entre los distintos sectores hagan de la actividad pública algo más eficaz y eficiente, logrando alcanzar objetivos conjuntos y trabajo coordinado en búsqueda del bienestar común. Dado el nuevo protagonismo que han empezado a tener los gobiernos locales, la idea de una gobernanza local que apoye los objetivos de bienestar general y que resuelva los problemas centrales de la comunidad de manera eficiente ha comenzado a ser un punto de suma importancia, tanto en la literatura especializada como en las distintas experiencias participativas en el mundo.

Como vemos, los actuales gobiernos locales se encuentran en el centro de dos redes de relación pública: en primera medida en una red horizontal, esto es, la que involucra a los actores de los distintos sectores de la sociedad en su comunidad en específico por medio de la participación ciudadana; y en segundo lugar en sus relaciones verticales, esto es, al interior del sector público y por medio de las relaciones intergubernamentales con los distintos niveles de gobierno. Para Blanco y Gomá (2002:28-29), la importancia del gobierno local es tal que éste, y no otro, debe ser no solo centro sino protagonista y líder de dichas relaciones, puesto que su posición de proximidad a la comunidad es la más privilegiada para ejercer los roles estratégicos necesarios para alcanzar objetivos complejos, lo cual dependería de que los gobiernos locales tenga el poder y la autonomía necesarias para alcanzar dichas metas, así como las capacidades de gestión necesarias para mantenerse en el centro de estos dos diá-

logos sociales. Una vez más, se necesita un refuerzo institucional fuerte y descentralizador para conseguir una posición fuerte del nivel local.

A continuación veremos con un poco más de detalle las implicaciones de estas dos redes de gobernanza, solo para resaltar su importancia, observar las posibilidades que ofrecen a una figura local fuerte y reformada, pero también esbozar los principales riesgos que representa una *implementación inadecuada*.

Las redes horizontales de gobierno

(Pressman citado por Cabrero Mendoza, 2006) define estas redes como “el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones o grupos que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos, y pueden compartir normas e intereses”. Las divide a su vez en dos tipos: 1. Comunidades de política (*policy community*): redes estables que permanecen en el tiempo y que no admiten muchos cambios ni en sus reglas ni entre sus miembros; y 2. Redes temáticas (*issue networks*): redes contextuales que se reúnen alrededor de una temática específica, o frente a un problema determinado, sin una estructura determinada.

Para Blanco y Gomá (2002:26-27) existen tres características fundamentales de las redes horizontales de gobierno: 1. La no existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolística; 2. La interdependencia, que no se queda en una mera pluralidad de actores, sino en dependencias mutuas que ayuden a alcanzar metas comunes; y 3. Un cierto grado de institucionalización, “en el sentido menos estructural del término”, que en definitiva busca cierta estabilidad y rutina de las reuniones y deliberaciones.

Como vemos, la idea de redes de gobierno al nivel local se manifiesta como un acercamiento no jerárquico hacia nuevos actores, quienes a su vez hacen parte de un trabajo conjunto de suma positiva, y que conlleva una corresponsabilidad a todos los miembros de la red. La función del gobierno local sería la de establecer los espacios y promover la participación de la comunidad por medio del flujo de información, saliendo de la imagen de un gobierno superior a los demás para convertirse en uno más (aunque con muchas responsabilidades) del círculo deliberativo.

Ahora, la instauración de estos espacios de interacción entre sectores necesariamente deben contar con dos características fundamentales: un nivel de pluralidad suficiente para contar con todos los puntos de vista necesarios, y un nivel mínimo de calidad en la deliberación (Cabrero Mendoza, 2006). Debemos recordar que la idea de una red es la de alcanzar el beneficio común, y debe considerarse más en este sentido que en el de suma cero, donde unos ganan los que otros pierden. La pluralidad y la calidad de la deliberación se convierten entonces en un potencial talón de Aquiles de las experiencias participativas, y las críticas que se enfocan en esta vía suelen encontrar varios motivos para dudar de la participación como motor del desarrollo local.

El gobierno multinivel

Dada la tendencia actual de convertir a los gobiernos locales en protagonistas del desarrollo de políticas públicas, la necesidad de ubicarlas en el centro de las relaciones intergubernamentales se ha convertido en algo de carácter prioritario. La tendencia a una descentralización no solo administrativa sino política y fiscal ha llegado a muchos países de nuestro continente, haciendo especial énfasis en la necesidad de los gobiernos locales de cumplir con las exigencias que surgen cada día por parte de sus ciudadanos.

Como mencionamos anteriormente, para Blanco y Gomá (2002) es indispensable que el gobierno local sea el centro de la coordinación multinivel, dadas sus posibilidades de proximidad con el ciudadano y con sus nuevas exigencias, lo cual dependería tanto de la voluntad política de los niveles superiores de apoyar la gestión local como de las capacidades técnicas, políticas y administrativas de los gobiernos locales para hacer funcionar dicha coordinación. Ninguna de estas dos circunstancias es sencilla de encontrar, y existen varias razones por las cuales muchos países ven demasiadas dificultades para hacer del ámbito local el centro de la articulación multinivel.

Una de esas razones es que las relaciones de poder al nivel local no necesariamente son democráticas, y que al otorgarle capacidades políticas, administrativas y financieras, es muy probable que sean captadas por una élite local que las utilice para su legitimación y beneficio. Como menciona Preti (2006) la descentralización sin ninguna regulación puede aumentar la desigualdad política de las regiones, acrecentar la corrupción y fortalecer a las élites locales. Este gran riesgo de la idea de proximidad administrativa expuesta por Blanco y Gomá (2002) también es mencionado por Cabrero Mendoza (2006), quien además suma como punto fundamental la idea de construir una cultura participativa que evite la pérdida de institucionalización de estas experiencias, algo que suele presentarse por los cambios políticos en la administración local y por la posible pérdida de interés por parte de la comunidad de mantener estos espacios en un mediano o largo plazo.

Como vemos, la idea de un gobierno cada vez más enfocado al nivel local que permita que la participación de los distintos sectores produzca los frutos deseados, se encuentra rodeada de problemas que no solo son de carácter formal, sino que se incrustan en el tipo de relaciones entre niveles y en las posibilidades reales de acción de los gobiernos locales

...la idea de un gobierno cada vez más enfocado al nivel local que permita que la participación de los distintos sectores produzca los frutos deseados, se encuentra rodeada de problemas que no solo son de carácter formal, sino que se incrustan en el tipo de relaciones entre niveles y en las posibilidades reales de acción de los gobiernos locales

entre niveles y en las posibilidades reales de acción de los gobiernos locales. Lo que sí es claro es que la tendencia va girando cada día más hacia lo local, y son los municipios los que empiezan a convertirse en los polos del desarrollo en los países de América Latina. Es lógico que un giro hacia las regiones y hacia los niveles locales de gobierno no esté exento de complicaciones, sobre todo en un contexto donde la figura de un Estado Central regulador y paternalista ha sido la constante regional. Al final de cuentas, como suele ser en estos casos, todo se resume a la existencia de una voluntad política clara que permita realizar este tipo de giros estratégicos.

3. NUEVAS INSTITUCIONES: LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

Aún así, existen hechos concretos que se han presentado en todo el subcontinente latinoamericano que indican un cambio de actitud y una apuesta por la institucionalización de los mecanismos de participación social y ciudadana en la gran mayoría de estos países. Dichos esfuerzos han dado a la luz el surgimiento de nuevos organismos que intentan establecer canales formales de interacción de la ciudadanía en los asuntos públicos de su comunidad. Nacen así las instancias institucionales de participación ciudadana.

Surgimiento de las instancias de participación en el contexto latinoamericano

Bombarolo (2003) al elaborar un mapeo de los espacios de participación institucional en América Latina, deja entrever cómo distintos países de la región han adoptado instrumentos participativos tanto en sus mismas constituciones políticas como en la jurisprudencia nacional, instaurándolas de esta manera en nuevas instituciones del cuerpo de gobierno. Este es el caso de las constituciones políticas de Colombia en 1991, Perú en 1993, Argentina y República Dominicana en 1994, Costa Rica en 1997, Ecuador en 1998 (que se verá profundizado en su nueva constitución, en progreso actualmente) y Venezuela en el 2000. A su vez, se han establecido leyes nacionales que rigen y demarcan los aspectos funcionales de las distintas instancias participativas en Colombia y Bolivia en 1994 y en República Dominicana, Nicaragua, Venezuela y Argentina en los últimos años de la década pasada.

Todo este marco legislativo y normativo que ha surgido en la región en los últimos años ha sido consecuencia de una búsqueda de legitimidad generalizada, la cual apostó por las buenas posibilidades que ofrecía la participación ciudadana para la consolidación de sus democracias. Según Bombarolo (2003), tanto las presiones internas de los movimientos ciudadanos, como las externas que se dan acorde lo que llama el “clima de la época”, hacen que los gobiernos adopten formalmente canales participativos, que se convierten en los escenarios fundamentales de aplicación de los preceptos de profundización democrática, regidos por la ley bajo mandato constitucional, y por lo tanto que hacen parte del entramado institucional de las distintas naciones del continente.

Con esto, surgió de repente una inmensa cantidad de instancias que acrecentaron la complejidad ya existente del cuerpo gubernamental, y que con su nacimiento generaron más responsabilidades, más obligaciones y más competencias a los niveles subnacionales de gobierno, a quienes a su vez les otorgaron mayores responsabilidades sociales, económicas y políticas sin ofrecerles el refuerzo institucional necesario para asumir todas estas nuevas cargas. Tal ha sido el caso colombiano, el cual expondremos a continuación de manera detallada.

Definición de experiencias: instancias permanentes de participación institucional

En general, las experiencias de participación ciudadana de manera institucional han sido diversas en temáticas, funcionamiento, miembros que la conforman, niveles de gobierno en que se desarrollan, carácter estable o coyuntural de los temas a tratar y permanencia en el tiempo, entre otras posibles categorizaciones. Todas, aún así, surgen con la idea de alcanzar las tres metas fundamentales de la participación ciudadana que ya hemos mencionado: legitimidad democrática, eficacia y eficiencia de las políticas públicas y construcción de ciudadanía.

Una primera distinción que debemos hacer, por cuestiones de nuestro tema de trabajo, es entre las instancias diseñadas para los distintos niveles de gobierno. Nuestro interés, centrado en los mecanismos de carácter local y municipal, hace que dejemos de lado mecanismos de participación institucionalizados y diseñados para los niveles nacionales e intermedios (referéndums, plebiscitos, asambleas generales, etc.) que de todas maneras no podríamos dejar de mencionar.

Ya hablando del nivel local, Gomá y Font (2007) hacen una panorámica general de dichas experiencias de participación que se han dado en los últimos años en todo el mundo, aunque haciendo especial énfasis en los casos europeos y latinoamericanos. Los autores las dividen en cuatro grandes grupos:

Mecanismos de base asociativa: se tratan de espacios de participación donde trabajan el gobierno local y grupos o comunidades más o menos reconocibles. Su figura más común es la del Consejo o Comisión, y suelen dividirse en representaciones territoriales o en representaciones sectoriales.

Mecanismos de base personal: son espacios deliberativos que se hacen con la población de manera directa, donde el objetivo es el de sacar provecho de las reflexiones y el diálogo con los ciudadanos comunes. Suelen realizarse con ciudadanos elegidos al azar o con una muestra representativa, y se busca extraer opiniones que puedan ser de utilidad para la administración local.

Mecanismos de democracia directa: se trata de acciones y eventos que permiten que cualquier miembro de la comunidad participe de manera directa en la toma de decisiones. Entran aquí de nuevo los referéndums, las asambleas y algunos espacios de democracia virtual.

Otros espacios de participación: exponen aquí los autores algunos casos que salen de las otras categorizaciones, como los estudio de evaluación de servicios públicos, la mediación y los presupuestos participativos.

De entre todas estas categorías, nuestro énfasis estará con la primera de ellas, no solo por ser, como mencionan los autores, mecanismos mucho más generalizados en perspectiva comparada que los otros tipos de experiencias, sino porque de entre todas las mencionadas son las únicas que tienen un carácter permanente e institucional en las administraciones locales, con excepción tal vez de las experiencias de presupuestos participativos.

Por último, tomaremos únicamente las instancias participativas hayan sido creadas y que se encuentran reglamentadas en la Constitución Política de 1991 o en las distintas leyes sobre la participación de carácter nacional, de manera que al ser instituciones reglamentadas de manera formal, hacen parte del entramado institucional de las administraciones públicas locales.

Instancias formales de participación permanente en Colombia

En el trabajo elaborado en primera instancia por Ceballos y Martín (2001) y complementado por Velázquez y González (2003), podemos ver las instancias formales de participación ciudadana que se han establecido en el país después de implementada la Constitución del 91. En total, son 29 diferentes tipos de instancias regidas por la jurisprudencia central las que existen en este momento en el ya complejo mapa institucional colombiano. Los autores mencionan que, aunque algunos no son obligatorios por ser o muy específicos para minorías, o por ser más consultivos o de carácter social, la mayoría sí tienen obligatoriedad legal para los municipios, aunque no existen sanciones de ninguna índole para las autoridades locales que no cumplan con su conformación. También hay instancias puramente sectoriales, que buscan la creación de agentes especializados, frente a otras de carácter global, que buscan más la participación del total de la población. Otras características observables es que se privilegia la acción colectiva frente a la individual, se enfoca en su gran mayoría hacia el nivel municipal de gobierno, y que pueden ser de representación exclusiva de un tipo de una población específica (jóvenes, minorías étnicas) o de encuentro entre el gobierno y la ciudadanía.

Lo que es significativo es que, a pesar del considerable número de instancias formales implementadas, existe una crítica generalizada de su importancia y relevancia en la toma de decisiones de políticas públicas. Para Ceballos y Martín (2001), el alcance de dichas instancias se reduce en su gran mayoría a efectos de iniciativa y fiscalización, mientras que son pocos los que tienen capacidad de gestión, consulta y concertación. Velázquez y González (2003) también afirman esta característica generalizada en las instancias de participación pero con alguna matización, pues aunque solo la cuarta parte de las instancias reseñadas tienen funciones decisorias el hecho de que existan no es poco mérito, y la poca o baja incidencia de los agentes participativos se debería

más a su debilidad técnica o a su falta de argumentos políticos que contrarresten la imposición de los agentes gubernamentales tradicionales.

Aún así, Velázquez y González (2003) mencionan cinco características bastante dicientes de las instancias de participación colombianas, y que veremos a continuación en detalle: 1. La asimetría de sus orígenes, 2. La creación del sujeto-participante, 3. La restricción normativa de sus alcances, 4. La uniformidad, 5. El peso significativo del Estado en su promoción y desarrollo.

La primera de ellas, la asimetría de sus orígenes, se refiere a que estas instancias fueron creadas por de manera unilateral por la legislación nacional, y en ningún momento fue concertada ni su composición ni sus normas de funcionamiento, siendo fruto de la necesidad de legitimización estatal y no por aspiraciones políticas surgidas desde la sociedad. Al mismo tiempo, las diferentes instancias fueron creadas de manera individual, y no como parte de un sistema integral de participación, lo cual explica por qué existen tantas y por qué, como tristemente se ha visto en los últimos años, no han logrado tener una articulación real y pertinente entre ellas y hacia la sociedad, aún cuando en algunos casos trabajan los mismos temas o se remiten a las mismas comunidades.

La segunda se refiere a que desde sus orígenes se establecieron reglas normativas estrictas que buscaron moldear al agente participativo y su papel a desempeñar en la instancia de participación, casi nunca recogiendo las dinámicas existentes. Aún así, el surgimiento de nuevos espacios sí logró crear una generación completa de nuevos actores sociales, en su mayoría pertenecientes a poblaciones que antes se veían opacadas por las formas tradicionales de hacer política. En este punto los autores mencionan la existencia de una lucha constante entre dos situaciones opuestas: por un lado, la creación de estos espacios ha ayudado a la generación de nuevos liderazgos en la sociedad; por el otro, gracias a su fragilidad, estos nuevos liderazgos suelen ser cooptados por la figura estatal, que, lejos de ser uno más del grupo y de trabajar en red, mantiene su imagen jerarquizada y central en la discusión.

La tercera característica, la restricción normativa de los alcances reales de las instancias de participación, además de evitar un impacto de mayor peso de la participación en las cuestiones locales, generan una gran expectativa entre la comunidad mucho mayor a la que pueden alcanzar en la realidad. En este sentido, como mencionan los autores, se han dado casos en los que algunas instancias de participación han sido derogadas, irónicamente, por iniciativas populares que veían en ellas más un mecanismo de control clientelar que una posibilidad real de participación ciudadana.

La cuarta característica, que habla de la uniformidad de las instancias en todo el país, es a su vez una muestra de la tradición centralista del Estado colombiano que prima, como veremos en el siguiente apartado, en sus relaciones intergubernamentales. Solamente el Distrito Capital tiene un cierto nivel de autonomía de los espacios de participación a su propia realidad, mientras que las demás ciudades y municipios colombianos deben regirse por la norma general y por su poco o nulo margen de arti-

culación a su situación específica. Los autores mencionan que en algunos casos se recurre a la creación de nuevas instancias informales que puedan ajustarse con mayor facilidad a la realidad municipal, o se usan canales de hecho, como la protesta ciudadana, como mecanismo de presión ante la poca posibilidad de articulación de los entes de participación a las nuevas demandas ciudadanas.

...la misma asimetría que existió en el surgimiento de las instancias de participación sigue estando presente en su funcionamiento, puesto que en la mayoría de los casos es el Estado quien tiene mayor peso en la promoción y desarrollo de dichas instancias...

es quizás el punto más diciente acerca de la naturaleza meramente formal de estas instancias de participación, puesto que en ningún momento son vistas como redes de cogobierno entre los distintos sectores de la sociedad. Se convierten entonces en una nueva reproducción de la política tradicional colombiana, caracterizada por el centralismo y el clientelismo, y no en una opción real de cooperación intersectorial.

Para poder observar mejor esta situación, entraremos a explicar en el siguiente apartado la conformación multinivel del Estado colombiano, sus niveles de descentralización y su manera tradicional de relaciones se presentan entre niveles de gobierno, lo cual arrojará mucha luz para entender en qué medida podemos hablar del verdadero impacto generado por la generación de nuevas instancias institucionales de participación en Colombia.

4. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA: ASPECTOS INSTITUCIONALES QUE ENMARCAN LA PARTICIPACIÓN

El Estado colombiano y su organización territorial

La Carta Magna de 1991, a diferencia de su antecesora de 1886, no fue construida unilateralmente por el partido ganador de una contienda, sino que intentó considerarse representativa de toda la sociedad colombiana al integrar tanto a los partidos tradicio-

Por último, la misma asimetría que existió en el surgimiento de las instancias de participación sigue estando presente en su funcionamiento, puesto que en la mayoría de los casos es el Estado quien tiene mayor peso en la promoción y desarrollo de dichas instancias, por lo cual puede darles o no importancia, puede promocionarlas o darles poco peso ante la opinión pública, y puede hasta cerrarlas o no instaurarlas sin que existan consecuencias legales sobre las autoridades locales. Este

nales como a distintos grupos sociales, como lo fueron los partidos de izquierda, las comunidades indígenas y afro colombianas, partidos minoritarios y regionales y algunas guerrillas desmovilizadas como el EPL, en PRT y la Alianza Democrática M-19 entre otros (De Zubiría, 1994). Del proceso deliberativo que se realizó entre los grupos y partidos participantes de la Asamblea Nacional Constituyente, elegida popularmente y que estuvo reunida entre los meses de febrero y junio de 1991, surge la Constitución Política de 1991, la cual desde el mismo Artículo 1 establece la siguiente definición del Estado Colombiano:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política de 1991).

Se establece entonces una doble característica estatal, en ocasiones vista como contradicción, de un Estado Unitario pero descentralizado. Como ya hemos mencionado, la tradición centralista y presidencialista colombiana viene desde el siglo XIX y se encuentra fuertemente arraigada en nuestra sociedad, lo cual explica la idea de mantener un régimen unitario con algún nivel de centralismo político. Aún así, la Constitución establece la existencia de autonomía en sus entidades territoriales y de participación ciudadana en sus decisiones políticas, cuestiones que hasta ese momento no eran consideradas entre los preceptos constitutivos del Estado colombiano. Sin duda, la inclusión de estas ideas en la definición misma del Estado ha sido uno de los grandes aportes políticos de la Nueva Carta Magna, a pesar de la aparente contradicción entre unitarismo y autonomía territorial.

La Constitución del 91, a su vez, se encargó de la conformación territorial de la República de Colombia, la cual se divide en cinco subniveles, de los cuales en la actualidad solamente existen y funcionan tres: el Municipal, el Departamental y el Nacional. Los otros dos, las Provincias (unión de municipios de un mismo departamento) y las Regiones (unión de varios departamentos), aunque se encuentran configurados en la Constitución en su artículo 286, no existen actualmente, en parte porque son figuras nuevas aportadas por la Constitución del 91, pero principalmente porque para su creación es necesaria la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), ordenada por la Constitución pero que en la actualidad no se ha logrado aprobar ninguna de las catorce propuestas presentadas al Congreso Nacional.

A cada uno de los 1097 municipios existentes en Colombia, y que son considerados entidades territoriales fundamentales del Estado Colombiano, les corresponde “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” (Artículo 311 Constitución Política de 1991). Entre sus competencias entran, como menciona Girón Reguera (2007) la

construcción de obras y la prestación de servicios básicos como son vivienda, educación, salud, policía, cultura, deportes, agua potable, saneamiento básico y medio ambiente, entre otros. Cada uno de ellos cuenta con un Alcalde, jefe de la administración local, y un Concejo Municipal, ente de representación, ambos designados por elección popular.

A su vez, Colombia se encuentra dividida en treinta y dos departamentos, entidades intermedias de gobierno entre el nacional y el municipal, cuya función básica es la de ejercer "funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes" (Art. 298 Constitución Política de 1991). Tanto el Gobernador (jefe de la administración departamental) como los integrantes de la Asamblea Departamental (ente colegiado de representación) son elegidos por voto popular. Como suele suceder en otros casos, el nivel intermedio de gobierno es el que se encuentra en la posición más incomoda de todas, pues los gobiernos municipales suelen acudir directamente a los ministerios, al Congreso o a las entidades nacionales descentralizadas, las cuales a su vez compiten con las oficinas encargadas de dichos asuntos a nivel departamental (ver Estupiñán, 2007).

Existen otras dos clases de entidades territoriales: los Distritos y las Entidades Territoriales Indígenas. En la actualidad existen cuatro distritos en Colombia: el Distrito Capital de Bogotá, el Turístico y Cultural de Cartagena, el Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Dichas entidades no son una categoría intermedia entre el departamento y el municipio, sino entidades locales que por su importancia política, cultural, económica o histórica se conforman como entes de régimen especial, con mayores transferencias fiscales y mayor importancia política a nivel nacional. Por su parte, los territorios indígenas se encuentran a la espera de la Ley Orgánica que permita su creación formal, por lo que en la actualidad los resguardos indígenas implementan algunas de las funciones destinadas para dichas entidades, como la utilización especial de la tierra, la explotación minera y la organización social partiendo de las tradiciones de la comunidad. Aún así, los resguardos no son reconocidos como entes territoriales, y hasta que no surja una Ley Orgánica no podrán conformarse como tales.

Ahora, si a esto le sumamos las figuras de áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, que no se encuentran caracterizadas como entidades territoriales pero que constituyen otras formas de organización territorial y de coordinación administrativa entre municipios, podríamos anticiparnos a concluir que el modelo territorial colombiano se caracteriza por su entramado administrativo de gran complejidad, que inevitablemente repercute de manera directa tanto en sus relaciones intergubernamentales como en la claridad de competencias a niveles territoriales.

Vemos entonces que desde la misma Constitución del 91 se establecen hasta seis posibles clases de entidades territoriales, sumadas a dos divisiones territoriales, distribuidas en hasta cinco posibles niveles de gobierno. Aún cuando en la actualidad solo

existen cuatro clases en tres niveles, una vez se logre un acuerdo en cuanto a la Ley Orgánica la complejidad hasta ahora existente podría llegar a dimensiones aún más complejas de coordinación, relación y responsabilidad competencial entre las distintas entidades de gobierno.

La autonomía territorial en el Estado Unitario colombiano

Básicamente, la razón por la que el Estado colombiano se considera a sí mismo unitario es porque en su Constitución Política sólo se le reconoce la facultad de legislar al Congreso Nacional y, en casos de excepción, al Presidente de la República. En este sentido, sólo los entes de carácter nacional tienen la capacidad de expedir leyes, mientras que los demás niveles de gobierno sólo pueden ejercer funciones de carácter administrativo y sus entes colegiados de representación solo pueden expedir normas con carácter reglamentario, todo esto en los términos que autorice y establezca la Ley Nacional y la Constitución Política (Zuluaga Gil, 2005).

Como vemos, la idea de un centralismo político y una administración descentralizada, premisa establecida en la anterior Constitución de 1886, se mantiene en la Nueva Carta Magna y por consiguiente en el sistema político colombiano, por lo que la idea de autonomía territorial colombiana es bastante limitada a comparación de otros Estados de la región latinoamericana. Aún así, la misma Constitución Política, en su artículo 287, le concede a las entidades territoriales en materia de autonomía los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias; 2. Ejercer las competencias que les correspondan; 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 4. Participar en las rentas nacionales. (Constitución Política de 1991).

Tanto en los trabajos de Zuluaga Gil (2005) y de Girón Reguera (2007) se describen estos derechos de autonomía de los entes territoriales colombianos, por lo que a continuación nos limitaremos a mencionar algunos puntos dignos de resaltar de cada uno de ellos.

La idea de entidades gobernadas por autoridades propias ya existía antes de 1991, pues ya en el Acto Legislativo No. 1 de 1986 se había instaurado la elección popular de alcaldes. Aún así, con la nueva Constitución se extendió este derecho a los gobernadores y a todos los entes de representación territorial, sean asambleas departamentales o concejos municipales y distritales (Arts. 260, 299, 303, 312, 314, y 323 Constitución Política de 1991). Aunque para muchos ha sido el mayor avance en democracia local y autonomía territorial, tanto los entes municipales como departamentales se encuentran sujetos al poder central de manera que su nivel de autonomía real es muy limitado. En cuanto a alcaldes y gobernadores, el tradicional presidencialismo colombiano logra mantener en la Carta del 91 una relación jerárquica entre los distintos niveles ejecutivos de gobierno, al punto de definir a los gobernadores como “agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecu-

...En cuanto al ejercer las competencias que les corresponda, en el caso colombiano no se habla de competencias exclusivas, sino que son compartidas entre los tres niveles de gobierno de manera jerarquizada, donde el ejecutivo nacional, en cabeza del Presidente de la República, es vigilante e inspector de la prestación de servicios públicos, a su vez que el gobernador mantiene algunas tutelas jerárquicas sobre los municipios, sobre todo en materia de revisión de actos administrativos de los entes de representación municipal.

En cuanto al ejercer las competencias que les corresponda, en el caso colombiano no se habla de competencias exclusivas, sino que son compartidas entre los tres niveles de gobierno de manera jerarquizada, donde el ejecutivo nacional, en cabeza del Presidente de la República, es vigilante e inspector de la prestación de servicios públicos, a su vez que el gobernador mantiene algunas tutelas jerárquicas sobre los municipios, sobre todo en materia de revisión de actos administrativos de los entes de representación municipal. De esta forma, aún cuando la misma Constitución Política asigna las competencias de los departamentos y municipios, en la realidad las acciones planeadas para atender dichas competencias se encuentran atadas a la autoridad del nivel central, reduciéndose entonces su autonomía a la ejecución y al desarrollo de las disposiciones del gobierno nacional. Prueba de ello, como mencionan los autores reseñados, es que los cortos listados de competencia constitucionales de los entes territo-

ción de la política económica" (Art. 303 Constitución Política de 1991), al mismo tiempo que mantiene la potestad de suspender o destituir gobernadores, y a estos últimos de suspender o destituir alcaldes (Arts. 304 y 314 Constitución Política de 1991). Del mismo modo, tanto las asambleas como los concejos se encuentran atadas a las disposiciones legales del nivel central, y en la misma Constitución se les describe como "entidades administrativas de elección popular" (Arts. 299 y 312). Aún en los casos de los contralores locales y los personeros municipales, autoridades elegidas por los concejos municipales, son regidos de manera directa por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría Nacional. *En definitiva, no existe ninguna instancia o autoridad territorial, sea departamental o municipal, que no se encuentre sujeta, regularmente de manera jerárquica, a las instancias del nivel central.*

riales (Arts. 300, 305, 313 y 314) contrastan con los extensos que describen las competencias del Presidente y el Congreso de la República (Arts. 150 y 189).

Ahora, en cuanto a la administración de recursos y el establecimiento de tributos, las consideraciones sobre autonomía territorial no se ven mucho mejor que lo anteriormente mencionado. La misma Constitución del 91, en su Artículo 150.12, establece que la soberanía fiscal es ostentada de manera exclusiva por el Congreso de la República, subordinando la potestad de los entes territoriales a las leyes establecidas de manera central. De esta manera, los departamentos y municipios sólo podrán establecer los tributos que la legislación nacional autorice, y en algunas ocasiones (como es el caso mencionado por ambos autores de la ley 300 de 1996) la legislación puede establecer cuánto se cobrará, cómo se recaudará y qué criterios se utilizarán en el gasto de dichos tributos. Como vemos, el nivel central puede llegar a disponer hasta del gasto mismo de los recursos de los departamentos y municipios, y esto no sólo sucede con los tributos locales, sino con los demás ingresos de los entes territoriales, que en su gran mayoría vienen de las transferencias del nivel central. Tanto Zuluaga (2005) como Girón Reguera (2007) consideran dichas disposiciones de gasto, lastimosamente muy frecuentes en el país, como una coartación práctica de este derecho de las entidades territoriales, que vacía de manera sustancial, si no total, la autonomía territorial que tanto se intenta manejar en la definición de Estado realizada por la Constitución Política del 91.

Por último, el derecho a participar de las rentas nacionales, las cuales tienen su gasto condicionado a inversiones en sectores específicos y con el porcentaje que indique la ley nacional, “no es otra cosa que establecer otro vínculo de dependencia entre la administración central, que recauda y distribuye el grueso de la carga impositiva del país, y las administraciones territoriales, que se deben limitar a esperar que desde el centro les transfieran esos recursos, a veces como una generosa concesión, que como un derecho” (Zuluaga Gil, 2005: 196).

Como vemos, el concepto de autonomía territorial manejado desde la Constitución de 1991 se encuentra subordinado al de la unidad del Estado, al punto en que la misma Carta Magna establece herramientas formales de injerencia del nivel nacional, quien mantiene la mayoría de las competencias del Estado, frente a los demás niveles territoriales, encargados de su ejecución bajo la constante tutela reguladora central. Cabe mencionar que esta dependencia de los niveles subnacionales no significa una mayor o mejor coordinación ni una adecuada distribución del gasto público a nivel local o departamental. Por el contrario, la injerencia del poder central en las actividades territoriales dan como resultado, como bien menciona Girón Reguera (2007), una confusión constante en materia de competencia y en duplicación de funciones, una falta de coordinación generalizada entre los distintos niveles de gobierno, y la práctica imposibilidad de los entes territoriales de generar políticas realmente autónomas en sus localidades y departamentos. Puede que políticamente la implementación de ciertos aspectos de autonomía local, como la elección popular de los gobiernos, haya sido muy positiva, pero en términos de administración pública, esta

autonomía territorial sui generis ha traído consigo un alto nivel de desgaste institucional, y como veremos a continuación, una elevada complejidad en sus relaciones gubernamentales y en la elaboración de políticas públicas a nivel local.

Relaciones Intergubernamentales en Colombia

Entendemos por Relaciones Intergubernamentales (RIG) a aquellas que se establecen entre diferentes entidades de gobierno, sean en el mismo o en diferente nivel territorial, de carácter funcional, fiscal y administrativo, que sean formales o informales, y que se desarrollen en el contexto institucional. Dependen, como vemos, del diseño institucional existente en el país y del sistema de competencias que se le otorgue a las distintas entidades territoriales. Siguiendo la clasificación de Cohen y Peterson (citados por Jordana, 2001) las RIG pueden variar según su área de políticas públicas, y pueden presentarse de la siguiente manera: 1. *Monopolio Institucional*: Donde el Estado Central se reserva la completa potestad sobre la política pública, tanto en gestión como en financiación, administración y control. Puede existir la posibilidad de desconcentración en alguna de estas funciones. 2. *Monopolio Institucional Distribuido*: Cuando las responsabilidades han sido transferidas completamente a las entidades subnacionales (sean locales o intermedias). 3. *Pluralismo Institucional*: Se presenta cuando las responsabilidades son compartidas por dos o más instituciones, que pueden ser de distintos niveles de gobierno, y que no deja de lado la posibilidad de participación de organizaciones no estatales o el mismo sector público.

En el caso colombiano se pasó de un modelo de monopolio institucional a uno de pluralismo institucional con la Constitución de 1991. Por lo mismo, no sobra mencionar que las situaciones que se presentan en este modelo “tienden a producir una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados en cada política pública, apareciendo por tanto unas relaciones intergubernamentales más intensas” (Jordana, 2001:26).

Ahora, esta complejidad en la estructura institucional no necesariamente es negativa. Por el contrario, como menciona más adelante Jordana (2001) en su estudio, la necesidad de mantener relaciones fluidas e interdependientes entre los distintos entes de gobierno puede llegar a incrementar la capacidad de coordinación institucional y de control mutuo, lo que a su vez incrementa, en términos de eficiencia, la gestión de políticas públicas. Claramente, para que esto exista, es necesario que el país donde se presenten estas situaciones tenga las capacidades políticas y administrativas para hacer frente a la complejidad institucional que esto representa, y que las formas de relación intergubernamentales tengan un nivel de congruencia con dichas capacidades.

En el caso colombiano, menciona el autor, dicha congruencia entre un modelo de relaciones intergubernamentales y capacidades políticas y administrativas es inexistente, con lo cual se eliminan los beneficios de efectividad y responsabilidad del pluralismo institucional mientras que sí se mantienen los problemas de una gestión pública

con una excesiva complejidad, refiriéndose esto a duplicación de funciones, bloqueos e indefiniciones entre muchos otros. Sus razones, que van desde lo fiscal a lo político e institucional, se basan en la adopción de un sistema complejo y poco flexible de interrelación entre los entes territoriales y la administración central, que a su vez no cuenta con canales formales fuertes de coordinación y que se basa en relaciones ad-hoc no generalizables, sumado esto a la carencia de instituciones informales de relevancia, la poca continuidad de los políticos por falta de reelección y a la fuerte fragmentación de los partidos.

Ya hemos tratado anteriormente algunos puntos alrededor de estas características que menciona Jordana (2001) en su estudio. Uno de ellos es la falta de claridad y delimitación de las competencias de los distintos entes territoriales y su dependencia jerarquizada al poder central, cuestiones que además de establecer una baja autonomía de los departamentos y municipio, permiten que existan superposiciones entre estamentos nacionales descentralizados que cumplen funciones que deberían llevar los estamentos territoriales. Esta intromisión permanente de la administración nacional en las competencias de los entes territoriales se escuda en el principio de subsidiariedad establecido por la Constitución, que ha resultado más en una excusa de intervención directa antes que en un mecanismo de apoyo a territorios de baja capacidad administrativa y fiscal.

Al mismo tiempo, la dependencia fiscal de los entes territoriales de las transferencias otorgadas desde el ente central establece unas relaciones rígidas que refuerzan la jerarquización de las relaciones intergubernamentales. Como ya hemos mencionado, el legislativo nacional es el único que puede aprobar nuevos tributos para las entidades locales, en ocasiones con una normativa estricta de gasto de sus recursos. Dada esta baja autonomía fiscal de los territorios, la mayor parte de sus ingresos viene del sistema de transferencias, las cuales en su mayoría se determinan mediante el "situado fiscal", que consiste en una participación en los impuestos recaudados por el gobierno central. El porcentaje de dicho situado se establece por ley y a términos de varios años, que busca una estabilidad en el ingreso de las regiones pero que evita la posibilidad de ajuste por parte de la nación. Dichos ingresos, a su vez, se encuentran destinados por ley, y los entes territoriales solo pueden contar con un 20% de ellos para libre disposición, por lo cual se mantienen reglas poco flexibles de gasto que impiden la negociación institucional entre entidades territoriales de gobierno.

Los únicos ingresos que pueden ser asignados libremente, y que provienen también del erario central son los fondos de cofinanciación, los cuales representan el 15% de las transferencias y se negocian anualmente en el Congreso de la República con la aprobación de los presupuestos. Las reglas de juego de estos fondos son todo lo contrario a las de las transferencias, pues se enmarcan en la negociación política entre los entes territoriales con el ejecutivo y el legislativo central. Se dan entonces las relaciones informales que tanto menciona Jordana (2001) en su texto, pero no resultan en una mayor coordinación, sino en una competencia muy marcada entre los distintos

territorios para acceder a dichas financiaciones, en una pluralidad innecesaria de programas de distintos niveles de gobierno, y en relaciones informales más de presión y de rivalidad que de coordinación entre los entes territoriales.

Vemos entonces dos extremos en las relaciones fiscales colombianas: por un lado, una extrema rigidez en detrimento de la autonomía, y por otro una completa informalidad que depende de las capacidades de presión de las regiones y de su representación en el nivel central.

informalidad en las relaciones políticas, mayormente personalistas, donde la premisa de trabajo es el que más negocia es el que más gana, aunque no necesariamente sea el que más necesita. Ante esta doble situación de rigidez en las transferencias y de lucha por los fondos de cofinanciación, las entidades territoriales que no consiguen una buena negociación, y que son la mayoría, suelen volcarse hacia la deuda pública para cubrir las nuevas necesidades de sus departamentos y municipios, lo cual termina siendo un peso fiscal mayor tanto para ellos como para el gobierno central.

Un trabajo que se ha publicado recientemente por la Universidad de los Andes (Faguet y Sánchez, 2009), que busca comprobar de manera empírica el impacto de la descentralización en la prestación de servicios públicos en los municipios de Colombia, arroja varias cuestiones que no podemos dejar de mencionar, sobre todo en materia de descentralización fiscal. Dicho estudio afirma que los municipios que mejor lo han hecho en materia de educación y salud son los que han apoyado estos servicios con ingresos propios, frente a los que dependen completamente de las transferencias del nivel central. Este punto también es tocado por Jiménez (2001), donde resalta que al ser las transferencias ingresos externos al municipio, éstos son considerados como "dinero gratuito" y su manejo no cuenta con la debida fiscalización ni es gastado con el rigor que si tendrían con ingresos propios. En el trabajo de este año se ve, a su vez, un incremento de la tasa de cobertura de estos servicios y concluye que el empoderamiento y la descentralización han sido positivos para la implementación de políticas sociales, una conclusión que no sobra recalcar en el presente estudio.

Ya en cuanto a las relaciones políticas, Jordana (2001) menciona dos aspectos sobre el sistema político colombiano que afectan directamente las relaciones intergu-

Vemos entonces dos extremos en las relaciones fiscales colombianas: por un lado, una extrema rigidez en detrimento de la autonomía, y por otro una completa informalidad que depende de las capacidades de presión de las regiones y de su representación en el nivel central. Todo esto demuestra las dos facetas tradicionales de la política colombiana: una rigidez normativa, que viene de su tradición legalista ampliamente conocida en la región, sumada a una alta

informalidad en las relaciones políticas, mayormente personalistas, donde la premisa de trabajo es el que más negocia es el que más gana, aunque no necesariamente sea el que más necesita. Ante esta doble situación de rigidez en las transferencias y de lucha por los fondos de cofinanciación, las entidades territoriales que no consiguen una buena negociación, y que son la mayoría, suelen volcarse hacia la deuda pública para cubrir las nuevas necesidades de sus departamentos y municipios, lo cual termina siendo un peso fiscal mayor tanto para ellos como para el gobierno central.

informalidad en las relaciones políticas, mayormente personalistas, donde la premisa de trabajo es el que más negocia es el que más gana, aunque no necesariamente sea el que más necesita. Ante esta doble situación de rigidez en las transferencias y de lucha por los fondos de cofinanciación, las entidades territoriales que no consiguen una buena negociación, y que son la mayoría, suelen volcarse hacia la deuda pública para cubrir las nuevas necesidades de sus departamentos y municipios, lo cual termina siendo un peso fiscal mayor tanto para ellos como para el gobierno central.

bernamentales: la fragmentación de los partidos y la no reelección de dirigentes políticos. Revisemos cada uno de ellos.

La fragmentación de partidos es la causa más influyente que menciona el autor de una baja coordinación informal entre los distintos niveles territoriales. Dicha afirmación iría en contradicción con la tradición bipartidista que ha caracterizado al sistema colombiano desde el siglo XIX si estuviéramos hablando de una estructura férrea al interior de los partidos, pero esta situación, a diferencia del caso español, no sucede en Colombia. Aunque mantienen cierta coherencia ideológica entre sus miembros, los partidos tradicionales siempre han dependido de sus líderes locales y de sus clientelas políticas para la obtención de votos en los comicios nacionales, razón por la cual cualquier líder local que se haga llamar “liberal” o “conservador” puede presentarse a las elecciones al congreso por dicha colectividad sin que existan unas reglas internas definidas e integradoras de las distintas listas que se presentan por cada partido. Podríamos intentar una explicación sobre esta característica inusual del sistema colombiano diciendo que los partidos, más que colectividades ideológicas sólidas, son considerados primordialmente mecanismos tradicionales para obtener el poder, una plataforma para los distintos políticos regionales y nacionales de llegar al congreso y a los cargos de elección popular, sin que necesariamente exista alguna coherencia entre representantes que pertenezcan al mismo partido político. Vemos entonces que las relaciones internas de los partidos suelen ser muy conflictivos, y su capacidad de coordinación política entre niveles queda bastante en entredicho.

En este sentido, es entendible que las relaciones entre el centro y los territorios al interior de los partidos se hicieran, tradicionalmente, por medio de clientelas y favores políticos más que por unidad de grupo. Este sistema de correlación entre el centro y la periferia, donde el clientelismo era la única manera de acceder a los bienes y servicios del Estado central por parte de la población de la periferia, sufrió una especial modificación con la nueva Constitución de 1991, la cual suspende los llamados “auxilios parlamentarios”, dineros dados a los representantes en el congreso para apoyar a sus respectivos departamentos y que, en la lógica ya mencionada, servía para pagar a sus clientelas. En su remplazo, dichos recursos fueron convertidos en las transferencias directas que ya hemos mencionado como “situado fiscal”, debilitando la relación clientelar tradicional entre congresistas y sus regiones. En este contexto, las élites locales ya no se deben a un partido nacional tradicional, pues ya la constitución impone una distribución de parte de los ingresos centrales a los territorios nacionales, por lo cual, en estas circunstancias, con mantener el poder en sus ahora autónomos territorios suele ser suficiente para contar con recursos que antes debían a los congresistas del nivel nacional. Lógicamente aún hoy existen muchas relaciones clientelares entre los congresistas y sus territorios, tanto por el centralismo legislativo y tributario del Estado colombiano como porque las transferencias a los territorios subnacionales, hasta hace unos años, no supera en la realidad el 35% de los ingresos corrientes de la Nación (Zuluaga Gil, 2005), lo cual deja en el poder central un nivel de decisión enor-

me en cuestiones de presupuesto y gasto público interno. Aún así, la capacidad de coordinación de los partidos, amarrada anteriormente a los réditos centrales, se ha transformado al punto en que hoy en día existe una necesidad básica de reforzar sus estructuras internas en aras de mantener una coherencia institucional al interior de estos canales políticos por excelencia.

A la atomización que presentan los partidos políticos, Jordana (2001) le suma los problemas de continuidad que conlleva la no reelección de los líderes locales. Según el autor, la poca permanencia de los directivos políticos en los cargos territoriales hace que se pierda la memoria histórica en las relaciones intergubernamentales, las cuales, como hemos visto, son de carácter personalizado. De esta manera, con cada cambio de administración y la llegada de nuevo personal a las entidades territoriales, las relaciones no formales entre niveles de gobierno deben comenzar desde el principio, lo cual dificulta la articulación estatal cada cuatro años. Ahora, entendemos que esta afirmación de Jordana (2001) se enfoca únicamente a las relaciones intergubernamentales de carácter informal, pero no podríamos dejar este punto sin realizar algunos comentarios al respecto. Primero, que en términos institucionales, la no reelección de mandatarios locales no sería problemática si existiera un servicio civil estable que mantenga contactos formales entre los niveles de gobierno. En la actualidad el servicio civil colombiano se presenta tanto a nivel nacional como a nivel territorial, por lo cual cabe preguntarse ¿por qué depender de las relaciones informales personalistas si se puede contar con canales formales e institucionales ya existentes? En segundo lugar, con la reelección de alcaldes y gobernadores lo que se estaría ganando en estabilidad se perdería en democracia local, básicamente por la reducción de las posibilidades de alternancia en el poder. En Colombia, como en toda la región latinoamericana, los poderes locales no necesariamente son democráticos, mucho menos cuando existen grupos armados que por lo general tienen gran influencia sobre los territorios subnacionales.

Por último, cabe mencionar la existencia de la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios como estamentos de relación intergubernamental. Para los autores consultados, como Girón Reguera (2007) y Estupiñán (2007) estas entidades son meros grupos de presión que buscan, más que todo, una mayor financiación del nivel central hacia sus respectivos territorios, y en algún caso en específico, coordinaciones administrativas de carácter nacional, departamental y local. En la actualidad, estas federaciones no han tenido un protagonismo político de demasiada relevancia a nivel nacional, básicamente por la generalización de las relaciones bilaterales entre municipios y departamentos con el nivel central de gobierno, que en los últimos años se ha convertido en la norma institucional.

Como vemos, las relaciones intergubernamentales en Colombia no se encuentran libres de conflictos y problemas. Lejos de esto, se caracterizan por un pluralismo institucional complejo que depende primordialmente de las relaciones personalizadas entre dirigentes locales y el gobierno central. En esta medida, poco existe en relación a canales formales de interacción entre los niveles de gobierno, y en términos informales,

dada la fragmentación de los partidos y la politización de las administraciones locales, se presentan relaciones ad-hoc que no pueden ser generalizadas y que residen en las capacidades de negociación de cada uno de los territorios. La tradición legalista que tanto ha caracterizado al sistema político colombiano parte de la idea de regular para establecer niveles mínimos de igualdad y evitar que grupos de presión logren sacar mejor partida de los recursos, y es ésta la razón básica de una normatividad estricta, en detrimento de la autonomía territorial, promulgada en la Constitución. Pero el otro extremo de la báscula, la no reglamentación, conlleva al mismo tiempo unas relaciones que no pasan por la coordinación sino por el enfrentamiento entre entidades territoriales, que no van hacia la subsidiariedad sino hacia la intromisión de las competencias por parte de niveles superiores de gobierno, y que no van en pos de la concurrencia sino de la ley del más fuerte. En el caso colombiano, de manera singular, se presentan ambos extremos: una rigidez normativa establecida por la Constitución que en la práctica poco se atiende, puesto que no existen reglas de juego y espacios formales establecidos e institucionalizados que permitan su implementación. En aras de establecer capacidades políticas y administrativas que permitan una mayor coordinación entre niveles de gobierno, al mismo tiempo que una mayor responsabilización por parte de los entes territoriales de sus competencias, y que logren un nivel mínimo de eficiencia y eficacia del modelo de pluralismo institucional que hoy rige en Colombia, es indispensable el fortalecimiento de mecanismos formales de relación entre niveles y la institucionalización de reglas explícitas de competencias de gobierno a todo nivel, algo que actualmente no parece estar muy cerca de hacerse realidad en el caso colombiano.

5. PLURALISMO INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como hemos podido observar, en el caso colombiano existe una complejidad institucional tanto en sus relaciones horizontales (instancias de participación institucional) como en sus relaciones verticales (gobierno multinivel) que se ven permeadas por una cultura política basada en el centralismo, el paternalismo y el clientelismo.

Es para nosotros claro que las posibilidades de las nuevas instancias de participación en Colombia de alcanzar de manera efectiva sus objetivos son muy reducidas. Su misma conformación, la cultura organizativa tradicional, la desarticulación interna y externa y la práctica imposibilidad de los actores locales de ser el centro de las acciones de desarrollo de sus territorios hacen del pluralismo institucional colombiano un laberinto sin fin donde la duplicación de funciones, la falta de articulación de las distintas entidades, la rigidez normativa y la inflexibilidad de las relaciones entre niveles de gobierno evitan alcanzar las potencialidades de la participación ciudadana.

Necesariamente tendremos que decir que la instauración unilateral, no consensuada, poco flexible y de excesiva rigidez normativa de instancias de participación, más que ayudar a alcanzar objetivos de legitimidad, eficiencia y construcción de ciudadanía,

José Andrés Hernández Bonivento

Es Polítólogo y literato de la Universidad de los Andes de Bogotá, Colombia. Máster en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Economía de la Universidad de Salamanca, España. Doctorando del programa de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Premiado con Mención Honorífica en el XXII Concurso del CIAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública.

lo que logran es una complejidad institucional aún mayor en el esquema local de gobierno, el cual tiene a su cargo un mayor número de responsabilidades sin posibilidades de cumplirlas a cabalidad, sobre todo cuando se encuentra maniatada desde el gobierno central tanto política como fiscal y administrativamente. Esto se debe a la desconfianza generalizada en Colombia frente a las instancias subnacionales de gobierno, las cuales son vistas como nidos de corrupción y cacicazgos políticos que lejos de trabajar por el desarrollo de su comunidad se centrarían en los intereses individuales de una élite reducida.

Ahora, aunque el riesgo de que esto suceda es alto, más en países que como el caso colombiano tienen grandes fuerzas disgregadoras y poderes locales que no siempre se encuentran en la legalidad, la única vía para que la participación ciudadana pueda dar los frutos que tanto nos han prometido pasa inevitablemente por un gobierno local fuerte y, sobre todo, con la capacidad política y fiscal para desarrollar las políticas públicas que mejor se enfoquen a su contexto en específico. Para nosotros es claro que, en este sentido, es necesario dejar de lado el paternalismo exacerbado del gobierno central y empezar a fortalecer, con todas las ayudas posibles, las instituciones políticas del nivel local.

Un segundo punto que se encamina en contravía de las posibilidades de la participación ciudadana es la rigurosidad e inflexibilidad de sus normas y de sus instituciones. El llamado "espíritu santanderista" colombiano, que se empeña en establecer normas especialmente rígidas en la búsqueda de mantener a raya la corrupción y el desorden administrativo, lejos de cumplir esta misión no sólo ha reducido de manera sustancial las posibilidades de adaptación y los alcances reales de las instancias institucionales de participación ciudadana, sino que a su vez a consolidado a una pequeña élite leguleya que aprovecha su conocimiento del complejo entramado institucional para sacar provecho personal. Irónico, por decirlo menos, pues esta complejidad administrativa buscaba más que todo un atisbo de igualdad generalizado en el país. En este sentido, la búsqueda por una normativa más general, que tenga claramente unos mínimos generales establecidos, pero que puedan adaptarse a las distintas circunstancias de los gobiernos locales, sería la mejor opción.

En materia de Redes de Gobierno, se han creado nuevas y distintas instancias de carácter institucional que han sido implementadas en el grueso de los municipios colombianos, pero que

no tienen una idea de coordinación ni interna ni externa, que siguen manteniendo modelos jerárquicos en sus relaciones con la comunidad, y que no cuentan con una incidencia real en políticas públicas.

En materia de Gobierno Multinivel, se ha avanzado de un modelo monopolístico a uno pluralista y se ha establecido nominalmente los principios de autonomía y autodeterminación de las regiones y municipios, pero dicho modelo se encuentra coartado por las pocas o nulas posibilidades de los niveles más pequeños de gobierno de aprovecharlo e impulsar políticas propias por la constante intervención de los niveles superiores.

¿Qué han logrado entonces esta numerosa cantidad de nuevas instituciones que han engordado el cuerpo administrativo colombiano? Pues poco más que complejizar el ya de por sí complejo entramado institucional, haciendo del aparato administrativo un laberinto sin fin de instancias, grupos, comités y juntas que nadie sabe cómo trabajan, que se solapan constantemente y que dificultan la visión del gobierno para el ciudadano de a pie, quien sólo alcanza a percibir la maraña administrativa en la que se ha convertido su gobierno.

La mayoría de autores que han trabajado el tema de la participación en Colombia concluyen que ha sido una mejoría sustancial, que el hecho de que la oferta institucional haya aumentado no es poca cosa, y que por lo mismo, si existen pocas posibilidades de acción y mucha captación por parte de los entes de gobierno, se debe a la poca capacidad de los agentes participativos de influir y hacerse sentir en las decisiones municipales. En este orden de ideas, la culpa de la inviabilidad de las instancias participativas no sería del gobierno, quien las ha creado de manera unilateral, sino de los participantes que no logran utilizarlas de manera adecuada. Consideramos esta visión como errónea, por lo menos incompleta, y que distrae la atención de una necesidad que se convierte en el principal llamado de atención que queremos dejar con el presente trabajo: es indispensable, para el buen uso de las instancias de participación, un verdadero y real compromiso de las administraciones de apostar por ellas como fuente de desarrollo real y de herramienta eficaz para la implementación de políticas públicas. Sin esto, poco o nada se puede hacer con instancias vacías de contenidos y carentes de posibilidades de desarrollo, que lo único que logran es generar más ruido institucional y un mayor gasto administrativo que no se verá reflejado en nada, o por lo menos en nada sustancialmente útil. Al mismo tiempo se cae en el grave peligro al seguir con esta actitud: la de una imagen vacía de supuesta legitimidad la cual a la larga será contraproducente.

En cuanto a eficacia y eficiencia de las políticas públicas, la falta de posibilidades reales de actuación de las instancias de participación evita que las posibilidades de mejoramiento en este sentido se hagan realidad, lo cual conllevaría a convertir dichos espacios en meros cascarones vacíos de discusión donde poco o nada puede llegar a hacerse. En últimas, el desgaste que produce esta situación podría terminar por erosionar la misma imagen de la democracia entre la gente, la cual termina optando por

acciones de hecho, en ocasiones violentas, al no verse representado y ni escuchado por el gobierno de turno. El incremento de las protestas ciudadanas de hecho en Colombia, que en la lógica institucional deberían canalizarse por medio de las instancias de participación, es buena prueba de todo esto.

Por último, surge de nuevo la pregunta con la que concluimos el primer apartado del presente trabajo: ¿qué tipo de ciudadanía se construye con estas instancias de participación? En el caso colombiano, lastimosamente, parece que antes que ciudadanos integrados a la vida pública de la comunidad, la tendencia sería la de generar nuevos adeptos para las redes clientelares de los gobiernos locales.

Con toda esta reflexión no queremos desmeritar los grandes esfuerzos que en algunos casos se han visto en el uso de las instancias institucionales de participación en Colombia. Todo lo contrario: creemos fervientemente que su trabajo ha sido mucho más valeroso y significativo, dado que han tenido éxito a pesar de tener toda la institucionalidad en su contra.

REFERENCIAS

¹ El presente trabajo es una versión revisada del ensayo presentado con el mismo nombre y premiado con Mención Honorífica en el XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública que se llevó a cabo en Salvador de Bahía, Brasil en el mes de octubre del 2009.

BIBLIOGRAFÍA

- Blanco, Ismael y Gomá, Ricardo (2002) "Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias." *Gobiernos locales y redes participativas*. Ed. Ariel Social, Barcelona, España.
- Bombarolo, Félix (2003) "El Fortalecimiento de los canales de Participación Ciudadana frente a los retos de la desigualdad social." En *Políticas Públicas, Inclusión Social y Ciudadanía*. Ed. RECAL Caracas, Venezuela.
- Brugué, Joaquim y Gallego, Raquel (2007) "¿Una administración pública democrática?" *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ed. Ariel Ciencia Política. Barcelona, España.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006) "El Horizonte de la Participación Ciudadana en las Políticas Públicas de Ámbito local de Gobierno. ¿Hacia una Gestión de Proximidad?" En *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*. Ed. UNAM, México.
- Caicedo Cuervo, Carlos Jorge (2008) *Políticas e Instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia*. Ed. CEPAL, Santiago de Chile.
- Ceballos, Miguel y Martin, Gerard (2001) *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Cohen, Steven, Eimicke, William y Pérez Salazar, Mauricio (2002) "Ética y descentralización de la administración estatal. El caso de la política de educación pública en Colombia." *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina*. Caracas, Venezuela.
- Constitución Política de Colombia (1991) Bogotá, Colombia.
- Dezubiría Samper, Andrés (1994) *Constitución y Descentralización territorial*. Bogotá, Colombia.
- Estupiñan Achury, Liliana (2007) "El nivel intermedio de gobierno en Colombia: crisis y vigencia de los departamentos." *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Ed. Universidad Libre, Bogotá, Colombia.
- Faguet, Jean Paul y Sánchez, Fabio (2009) "Decentralization and access to social services in Colombia." Ed. CEDE. Bogotá, Colombia.
- Fiszbein, Ariel (1997) "Decentralization and local capacity: some thoughts on a Controversial relationship." Ed. World Bank, Roma, Italia.
- Forero, Clemente et.al. (1997) *Descentralización y Participación Ciudadana*. TM Editores, Bogotá, Colombia.
- García Sánchez, Miguel (2003) *¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*. Bogotá, Colombia.
- Girón Reguera, Emilia (2007) "La forma de Estado en la Constitución del 1991". *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Ed. Universidad Libre, Bogotá, Colombia.

- Gomá, Ricardo y Font, Joan (2007) "La democracia local: un mapa de experiencias participativas." *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ed. Ariel Ciencia Política, Barcelona, España.
- Iregui, Ana María, Ramos, Jorge y Saavedra, Luz Amparo (2001) *Ánálisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Ed. Banco de la República, Bogotá, Colombia.
- Jimenez, William (2001) *Democracia local y autonomía: falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización*. Ed. ESAP, Bogotá, Colombia.
- Jordana, Jacint (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Una perspectiva institucional*. Ed. BID. Washington, D.C.
- López Rivera, Oscar (2006) *Alcances y Limitaciones de las Políticas Públicas ante la Pobreza*. Ed. FLACSO, Guatemala, Guatemala.
- Licha, Isabel (Ed.) (2005) *Ciudadanía activa. Gestión de presupuestos locales en Asia oriental y América Latina*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Marsiglia, Javier (2008) "Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada." *Relaciones Intergubernamentales y desarrollo local*. Ed. Tirant Monografías, Valencia, España.
- Matías Camargo, Sergio (2005) "El municipio en Colombia." *Seminario Internacional Organización Territorial. Estudios sobre descentralización territorial; el caso particular de Colombia*. Jerez de la Frontera, España.
- Martín, Pedro, Montañés, Manuel y Gutiérrez, Virginia (2002) "La planificación comunitaria, teoría y experiencias." *Gobiernos locales y redes participativas*. Ed. Ariel, Barcelona.
- Molina, Gloria (2005) *Relaciones Intergubernamentales y descentralización en salud: Colombia*. Ed. CLAD, Santiago de Chile.
- Pascual Esteve, Josep (2005) "El fortalecimiento de la gobernanza local como factor clave para la reducción de la pobreza." *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*. Editorial Colex, INAP, Madrid, España.
- Petri, Alessandro (2006) "El Desarrollo Territorial Participativo y Equitativo en Guatemala como Estrategia de Lucha contra la Pobreza." *Alcances y Limitaciones de las Políticas Públicas ante la Pobreza*. Ed. FLACSO, Guatemala, Guatemala.
- Restrepo, Darío (2005) "El futuro de la descentralización en Colombia." *Descentralización en perspectiva comparada: España, Colombia, Brasil*. Ed. Fundación Friedrich Ebert, La Paz, Bolivia.
- Ryan, Jeffrey y Aguilar FONG, Justo (2002) "Descentralización, responsabilidad y participación. Consecuencias políticas de la reforma municipal en Costa Rica." *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina*. Caracas, Venezuela.
- Rodríguez, Jorge Armando (2003) "El Estado Unitario Descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano." *Documento CEDE*, Bogotá, Colombia.

- Stewart, Joan (2007) "De la innovación democrática a la democracia deliberativa." *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ed. Ariel Ciencia Política, Barcelona, España.
- Subirats, Joan (2007) "Nuevos mecanismos de participación y democracia: promesas y amenazas." *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ed. Ariel Ciencia Política, Barcelona, España.
- Velázquez, Fabio (2003) *La Participación ciudadana en Bogotá: mirando el presente, pensando el futuro*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia.
- Velázquez, Fabio y González, Esperanza (2003) *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Bogotá, Colombia.
- Zuluaga Gil, Ricardo (2005) "¿Autonomía o descentralización? El laberinto de las entidades territoriales en Colombia." *Seminario Internacional Organización Territorial Comparada. Estudios sobre descentralización territorial; el caso particular de Colombia*. Jerez de la Frontera, España.