

**Democracias Enfrentadas: la participación ciudadana en la planeación territorial
local dentro del marco de la descentralización estatal en países de Suramérica
(Colombia, Perú y Bolivia)**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2019**

**Democracias Enfrentadas: la participación ciudadana en la planeación territorial
local dentro del marco de la descentralización estatal en países de Suramérica
(Colombia, Perú y Bolivia)**

Juan Manuel Acosta Vergara

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.**

**Democracias Enfrentadas: la participación ciudadana en la planeación territorial
local dentro del marco de la descentralización estatal en países de Suramérica
(Colombia, Perú y Bolivia)**

Trabajo de investigación para optar por el título de politólogo

Juan Manuel Acosta Vergara

Director del trabajo de grado

Felipe Edgardo Jiménez Ángel

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2019**

Tabla de contenido

1. Introducción	1
2. Problematización y justificación	3
3. Objetivos	5
4. Metodología	5
5. La Discusión sobre la participación y su teorización	9
5.1. Democracia	9
5.2. Gestión Pública y el papel de la ciudadanía en lo público.	14
5.3. La Participación ciudadana	20
6. El rol de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública	23
6.1. Los Planes de Desarrollo como herramienta participativa	23
6.2. Los Planes de Desarrollo Municipal en Colombia, Perú y Bolivia	26
6.3. Análisis Comparado del Marco Legal	33
6.4. La aplicación del “Cubo de la Democracia”	35
7. Conclusiones	49
8. Recomendaciones para el caso colombiano	50
9. Bibliografía	51
10. Anexos	55

**Democracias enfrentadas: la Participación Ciudadana en la Planeación Territorial
Local dentro del marco de la descentralización estatal en países de Suramérica
(Colombia, Perú y Bolivia).**

Resumen

Existen dos visiones tradicionales sobre la democracia que se diferencian en el rol que se le asigna a la ciudadanía dentro de la gestión pública: el modelo representativo y el directo. Se ha propuesto la participación ciudadana como una forma de hacer la gestión más eficiente y legítima. Esto ha dado origen al modelo participativo, que se encuentra en medio de las visiones tradicionales. Dentro del marco de la descentralización estatal se presenta el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), como una forma de entrelazar participación ciudadana y planeación local. Las características de la participación dentro de los PDM difieren entre los países. Esta investigación tiene como objetivo determinar el rol de la ciudadanía dentro de los PDM en Colombia, Perú y Bolivia. Se realizará un análisis del marco legal que sustenta los PDM y posteriormente se utilizará el “cubo de la democracia”. Se encontró que Colombia está cercano al modelo representativo mientras Bolivia se aproxima al modelo directo. Existen pequeñas diferencias sobre las etapas en que se da la participación. Con el “cubo de la democracia” se evidenció que las diferencias principales entre los tres países se encuentran dentro la dimensión (eje) “actores y selección”. Se concluye que la diferencia entre los países radica en el tipo de actores que participan y en los espacios en que se relacionan. Diseños institucionales que involucren más personas y creen escenarios deliberativos profundiza el carácter democrático de la gestión pública. Profundizar en democracia es acercarse a un modelo directo.

1.Introducción

El rol que juega la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y los mecanismos que permiten su participación dentro del sistema político se encuentran en el corazón del debate de los regímenes democráticos. Se discute, entre otras cosas, qué tanta participación es

deseable en los modelos democráticos. Al respecto existen posturas y visiones que se han enfrentado en distintos momentos de la historia y recobran importancia en la actualidad. En el corazón de la discusión se encuentra la búsqueda del bien público, como deber del Estado, y el mejor modelo para alcanzarlo. El debate suele confrontar visiones antagónicas de democracia en torno a dos aspectos fundamentales: quiénes deciden y sobre qué se decide. Según Monroy (2011), el debate se remonta a los orígenes del Estado Constitucional en el Siglo XVIII, donde se enfrentan dos corrientes: la tradición liberal, que aboga por un modelo de gobierno representativo y la tradición democrática, que busca la participación directa de la ciudadanía. Las pugnas políticas al interior de los Estados entre ambas tradiciones van a configurar el modelo democrático que adopte un país.

La discusión se revive a partir del fenómeno de Reforma del Estado que comienza a evidenciarse en la década de los 70's, el cual se presenta como respuesta ante una coyuntura de crisis económica (fiscal) y política (de representatividad). Este conjunto de reformas se proponía modernizar y democratizar el sistema político en el marco de un proceso de descentralización estatal (Carrión, 2003). Entre las alternativas propuestas se incluye la adopción de mecanismos de participación directa, dando como resultado “una forma de democracia semidirecta que surge con la aparición de nuevos mecanismos de participación en los cuales el pueblo adquiere protagonismo, como el plebiscito” (Monroy, 2011, p.11). Se ha suscitado un fuerte debate público sobre los alcances y las limitaciones de las reformas, incluso cuestionando el modelo democrático pertinente para cada país (Welp y Lissini, 2016; Diaz, 2017). Igualmente, se ha debatido sobre la forma en que los ciudadanos deben incidir en lo público ya sea mediante vía electoral o por vía administrativa (Araujo, 2011).

Como consecuencia, Novak (2011) reporta que para el 2011, la totalidad de los países que conforman la OEA implementaron mecanismos de democracia participativa y directa dentro de su institucionalidad. Sin embargo, la forma en que se cristalizan los mecanismos de participación ciudadana será diferente en cada país en torno a variables como el alcance, la obligatoriedad, el carácter vinculante de la participación ciudadana. Esto como resultado del conflicto político que se presenta entre ambas tradiciones del Estado Constitucional al

interior de cada país, pues una mayor incidencia de la ciudadanía en las decisiones públicas significa necesariamente un rol menos preponderante del representante. Las tensiones entre los modelos de democracia representativa y directa dan origen a modelos de democracia participativa; estos modelos buscan suplir las fallas del modelo representativo a través de la integración de mecanismos participativos (Monroy, 2011).

Esta implementación se da en un contexto de descentralización estatal, donde se disputa el poder entre los niveles nacional y los locales o subnacionales. Como señala Falleti (2005), casi todos los países del mundo han emprendido un proceso de descentralización estatal (política, fiscal y administrativa), partiendo de condiciones iniciales diferentes y por motivos distintos. La descentralización estatal ha logrado una expresión a nivel mundial, esto nos indica que su interés no estaría reducido a una región o contexto específico, sino que puede llamar la atención de los investigadores de todo el mundo. Como mencionan algunos autores, este fenómeno ha hecho que la ciencia política comience a cambiar el “locus” de estudio progresivamente de los Estados a las entidades subnacionales (Snyder, 2001) y de las relaciones horizontales entre las ramas del poder público a las relaciones verticales entre los distintos niveles de gobierno (Gibson, 2004). Esto demuestra el creciente interés sobre los procesos de participación ciudadana a nivel local en la disciplina de la Ciencia Política.

Existe una relación entre la apertura a la participación ciudadana y la descentralización estatal. El empalme entre participación y descentralización se presenta incluyendo a la ciudadanía dentro de planeación local. Esto fue posible gracias al desarrollo de mecanismos de participación ciudadana administrativa (Araujo, 2011). Uno de estos mecanismos son los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), que integran una acción gubernamental más sistemática con un proceso más democrático. En el presente estudio se busca realizar un análisis comparado del rol que tiene la participación ciudadana dentro de los PDM.

2. Problematización y justificación

Se evidencian dos grandes tensiones como resultado de la descentralización: (i) tensión entre el poder de la ciudadanía y el poder de los representantes en las decisiones públicas a nivel local, que se expresa en la forma en que se configuran de los mecanismos de participación ciudadana administrativa; (ii) la tensión entre los niveles nacionales y subnacionales por el poder (y la soberanía) en materia política, administrativa y fiscal, manifestada en la configuración de los mecanismos de participación ciudadana electoral. Teniendo en cuenta que no existe un modelo general de descentralización (y, por lo tanto, un modelo general de participación ciudadana), es necesario contrastar las experiencias y procesos particulares en la historia de los países (Carrión, 2003). A partir de allí, planteamos en esta investigación la pregunta: ¿Cuál es el rol de la ciudadanía en los Planes de Desarrollo Municipales entre 2010 y 2017 en el marco de la descentralización estatal en países de Suramérica (Colombia, Perú y Bolivia)?

Se considera pertinente un estudio comparativo de las experiencias de los países de Suramérica para evidenciar la diversidad de expresiones diferentes que puede tener una institución como lo es la participación ciudadana como derivado de un único gran proceso: la descentralización estatal. Por eso, la investigación espera aportar conocimiento desde un enfoque de política comparada para nutrir la discusión sobre el fenómeno de la participación ciudadana. A su vez, busca servir de insumo a nuevas investigaciones.

Actualmente se conciben dos formas de participación ciudadana: mecanismos de participación ciudadana administrativos y electorales. Los primeros buscan incidir en la gestión pública, en la toma de decisiones, entre otros, mientras los electorales permiten la toma de decisiones mediante el voto directo. Se ha diversificado la forma en que los ciudadanos inciden en la política. Esto quiere decir que la democracia presenta un carácter de constante innovación, por lo cual es pertinente hacer un seguimiento de las distintas expresiones democráticas que surgen. El presente trabajo busca comparar estas expresiones de participación administrativa dentro de los Planes de Desarrollo Municipal en Bolivia, Perú y Colombia, para encontrar diferencias y similitudes en los procesos democráticos.

3. Objetivos

3.1. Objetivo General: Determinar el rol de la ciudadanía en el proceso de planeación a través de los Planes de Desarrollo Municipales entre 2000 y 2017 en países de Suramérica (Colombia, Perú, Bolivia).

3.2. Objetivos específicos.

- Describir el contexto histórico en el que se desarrollan las reformas políticas que dan lugar a los mecanismos de participación ciudadana administrativa.
- Comparar el marco legal bajo el cual se sostienen los Planes de Desarrollo Municipal
- Identificar en qué etapa de la elaboración del Plan se presenta, qué actores participan y si tiene un carácter vinculante en los Planes de Desarrollo Municipal
- Describir el rol que ha tenido la ciudadanía dentro de los Planes de Desarrollo Municipal utilizando el “cubo de la democracia”.

4. Metodología del Proyecto

La investigación es de naturaleza descriptiva. Se plantea hacer un estudio comparado del rol que tiene el ciudadano dentro de los procesos de planeación local a través de los Planes de Desarrollo Municipal dentro del marco descentralización política en Suramérica. Se planea tomar una muestra no aleatoria de 3 Países: Bolivia, Perú y Colombia. Con la selección de los países se busca descartar variables que puedan interferir en los resultados obtenidos pero que no son consideradas dentro del estudio. La herencia colonial, la ubicación geográfica y el desarrollo de la economía, son ejemplos de factores que se buscan neutralizar dentro de la comparación por las semejanzas que presentan en los países. El estudio se realizará tomando como punto de partida el año 2000.

4.1. Estudio de los casos (Colombia, Perú, Bolivia)

Se realizará una revisión histórica del último proceso constituyente que tuvieron los tres países estudiados para identificar el contexto político en el que se presentan las reformas que introducen mecanismos participativos y que sustentarán los principios legales para la participación ciudadana dentro de la planeación local. De igual forma, se hará un recuento cronológico de las Leyes que sustentan los Planes de Desarrollo Municipal para posicionar históricamente el objeto de estudio y evitar así interpretarlo como una expresión ajena a su realidad social.

4.2. Caracterización del Marco Legal de los Planes de Desarrollo Municipales

Se estudiarán individualmente el marco legal bajo el cual se fundamentan los Planes de Desarrollo Municipales de cada país. Para la caracterización se tomarán tres variables: momento de la participación, que hace referencia a si la participación ciudadana es tomada en cuenta antes de definir el Plan de Desarrollo; la etapa del Plan en que interviene la participación, para el cual definiremos cinco etapas generales: diagnóstico, diseño, concertación, control y evaluación; y si la participación presenta un carácter vinculante.

4.3. Descripción del rol de la ciudadanía

Para describir el rol que tiene la ciudadanía en los Planes de Desarrollo, se utilizará como base la herramienta propuesta por Fung (2006). Para analizar las diferencias y similitudes que surgen en los distintos mecanismos de participación, el autor propone utilizar lo que denomina como el “cubo democrático”, como una herramienta que se fundamenta en tres dimensiones y en el cual puede ubicarse todas las expresiones participativas de la actualidad. Usaremos el cubo para medir el carácter participativo de los Planes de Desarrollo en las tres dimensiones representadas en los ejes.

Primera dimensión, actores que participan y tipo de selección: La escala se mueve de los mecanismos más exclusivos a los más inclusivos y se ubican 8 categorías. Estas son: (i) Expertos administrativos, (ii) Representantes elegidos, (iii) “*Stakeholder*” profesionales, (iv)

Partes interesadas o “*Lay Stakeholders*”, (v) Selección aleatoria, (vi) Reclutamiento focalizado abierto, (vii) Autoselección abierta o participación voluntaria y (viii) Esfera Pública Difusa. Las primeras dos categorías son las más exclusivas, pues requiere una selección especializada para cargos específicos dentro del Estado. Las categorías 3 a la 7 se conocen como “*mini-publics*” (Un concepto que trae de Dahl), pues reúne gente para discutir y decidir entorno a asuntos públicos. La última categoría es un concepto traído de Habermas y refiere a la opinión pública, que abarca la totalidad de la población (Fung, 2006). Cabe resaltar que en las categorías más inclusivas la participación es más amplia. La figura 2 muestra esta dimensión.

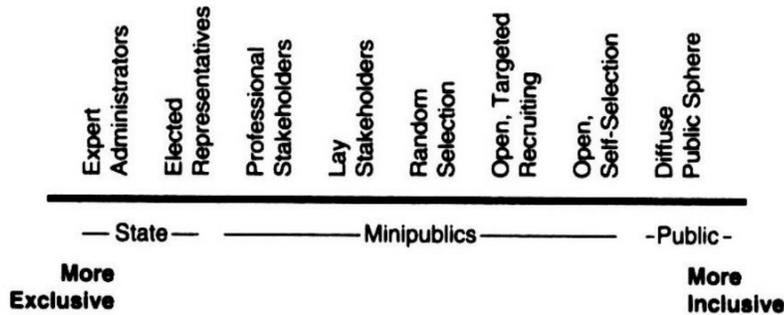


Figura 2: Dimensión sobre los actores y el método de elección, tomado de Fung (2006)

Segunda dimensión, formas de comunicación y decisión: la escala se mueve de las categorías donde la deliberación es menos intensa a aquellas donde es más intensa. Para ello, los modelos participativos crean mecanismos deliberativos. Estos se caracterizan por 2 aspectos: primero, toda decisión colectiva es precedida por la interacción y el intercambio de ideas; segundo, el objetivo de los participantes es llegar a un acuerdo. La intensidad de la deliberación dependerá del grado de involucramiento y conocimiento de los participantes. Se espera que para los mecanismos deliberativos los participantes absorban conocimiento para intercambiar experiencias y perspectivas. Las categorías que se encuentran son (i) Escuchar como espectador, (ii) Expresar preferencias, (iii) Desarrollar preferencias, (iv) Agregar (agrupar) preferencias y regatear, (v) Deliberar y negociar y (vi) Desarrollar técnica y experticia. La figura 3 representa esta dimensión.

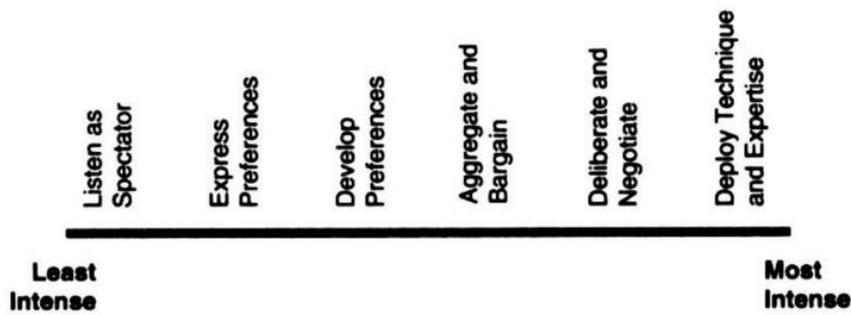


Figura 3: Dimensión sobre la forma de comunicación y decisión, obtenido de (Fung, 2006)

Tercera Dimensión, Autoridad y Poder: hace referencia a impacto que tiene la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. La escala se mueve de las categorías más autoritarias a las menos autoritarias, siendo menos autoritarias aquellas en donde la participación tiene una incidencia directa sobre la decisión (Fung, 2006). Las categorías que se encuentran son: (i) Beneficio personal (el tomador de decisiones, funcionario o representante actúa en interés propio), (ii) Influencia comunicativa, (iii) Asesoramiento y consulta, (iv) Co-gobierno y (v) Autoridad Directa. La figura 4 representa esta dimensión.

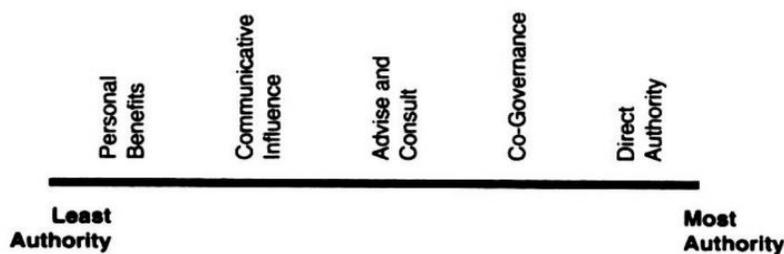


Figura 4: Dimensión sobre la forma de comunicación y decisión, obtenido de (Fung, 2006).

La propuesta del “cubo de la democracia” propuesto por Fung (2006) es una buena herramienta para comparar los diferentes mecanismos de participación ciudadana que se han desarrollado, con un gran valor analítico al presentar un espectro de categorías en cada dimensión evaluada. Permite evaluar qué tan amplio es el carácter democrático de los mecanismos de participación y que tanto se acercan al modelo de Democracia Directa Real, siguiendo la clasificación de Lizcano (2012).

5. La Discusión sobre la participación y su teorización

En el presente capítulo se busca hacer un recuento, con perspectiva histórica, de las discusiones que se han dado en torno al rol de la ciudadanía en las decisiones públicas. Para ello, el capítulo se dividirá en tres secciones a partir de los conceptos que considero clave en la discusión: democracia, gestión pública y participación ciudadana. En la primera sección se busca remitirse al origen de la disputa entre las perspectivas democráticas representativa y la directa, que encuentra lugar en la Revolución Francesa. La segunda sección hace una revisión de las transformaciones que se han dado tanto a nivel institucional como dentro de la estructura del Estado, las cuales marcaron completamente un antes y un después dentro de la administración pública. Para finalizar, la última sección busca exponer cómo las transformaciones institucionales y estructurales del siglo XX permitieron que surgieran y se configuraran nuevas formas de participación ciudadana más allá de la forma tradicional, limitada a escoger representantes vía electoral. Con esto, se busca exponer cómo en cada momento histórico surgen preguntas nuevas al problema de la participación y nuevos paradigmas que buscan responderlas, a su vez que en el proceso dialéctico de dar respuesta se van cristalizando mecanismos particulares de participación en el tiempo y en el espacio.

5.1. Democracia

5.1.1. Categorías dentro de la democracia

El concepto de democracia ha fluctuado y se ha adaptado a contextos y poblaciones. Para hablar de democracia es necesario diferenciar su conceptualización de las formas en que se expresa en realidades concretas. Existe una brecha entre una definición *prescriptiva* (el deber ser) y una definición *descriptiva* (los casos) (Sartori, 1993). En un sentido literal, la democracia significa “poder popular”; incluye regímenes en donde la soberanía recae en el pueblo. Esta definición presenta grandes dificultades a la hora de aplicarla para describir un caso empírico debido a su amplitud conceptual.

Teóricamente es posible moverse a lo largo de una “escalera de generalidad”. La democracia se puede diferenciar por los atributos del concepto y el número de casos al que éste aplica, desde donde se profundiza en las diferenciaciones analíticas de los casos (Collier y Levitsky, 1997). Partiendo de la idea que todos los países estudiados se constituyen como regímenes democráticos en un sentido amplio, descender en la “escalera de generalidad” permite encontrar diferencias y similitudes en la aplicación de la democracia en los distintos casos.

Para Loewenstein (1979) sólo existen dos tipos de sistemas políticos contrapuestos: el régimen constitucional y el dictatorial. Argumenta que en una dictadura hay un ejercicio inmediato de las funciones de gobierno, mientras que la democracia se caracteriza por el control ciudadano del Estado. Las decisiones que toma el Estado deben incluir un mecanismo que articule las voluntades de los ciudadanos al sistema político. Estas instituciones se constituyen como “inputs” que alimentan el sistema (Easton, 1953). Una característica inherente a los regímenes democráticos es entonces que la ciudadanía es capaz de discrepar ante las decisiones del gobierno (Arellano y Blanco, 2016). De esta manera, las acciones del Estado (outputs) deben conservar alguna relación con la voluntad de la ciudadanía (inputs), lo cual estaría garantizado por el diseño de las instituciones democráticas.

Por la misma línea, Lizcano (2012) señala que en la teoría de los regímenes políticos se suelen anteponer dos polos opuestos: democracia y dictadura. Los regímenes políticos democráticos (RPD) se caracterizan por tres factores: Estado de derecho, libertades civiles y derechos políticos. No obstante, dentro de los mismos RPD se presentan procesos dispares que permiten la categorización. En el presente trabajo adoptaremos la clasificación realizada por Lizcano (2012), quien contrapone el modelo de Democracia Directa (DD) con el modelo de Democracia Representativa (DR) como los dos extremos en el espectro político de los RPD. La clasificación propuesta por el autor es ilustrada en la Figura 4 (ver anexos).

Aunque los dos modelos cuentan con los mismos actores políticos, se diferencian en la cantidad de poder ejercido por la comunidad política través de los mecanismos democráticos: en la DD el poder ejercido por la comunidad es mayor y el ejercido por los representantes es

menor, mientras que en la DR el poder ejercido por la comunidad política es menor mientras el poder de los representantes es mayor. Las características de cada modelo de RPD se presentan en la tabla 1 (ver anexos).

5.1.2. Democracia Representativa versus Democracia Directa

Históricamente podemos distinguir estos dos modelos de democracia: la democracia directa y la democracia representativa (Welp y Serdült, 2012). Como señala Pérez-Royo (2000, citado en Monroy, 2011), refiriéndose a la división que surgió en la Asamblea Francesa después de 1789.:

“Ambas alternativas se remontan a las dos grandes corrientes de las que arranca y que se sintetizan en el Estado constitucional en el continente: la tradición democrática, cuyo mejor exponente sería J.J. Rousseau, y la tradición liberal, cuya más acabada expresión sería Montesquieu” (p.17)

La democracia representativa está estrechamente ligada con la tradición liberal (Rodríguez, 2015). Se sustenta en el principio de transferencia medieval, pero se diferencia al ser revocable y estar sujeto al sufragio (Sartori, 1993). Se proclama la libertad de los ciudadanos quienes a través de voto eligen representantes para que tomen decisiones públicas. Por otro lado, la democracia directa busca que los ciudadanos se involucren directamente en la toma de decisiones (Welp y Serdült, 2012). No obstante, la titularidad del poder no significa necesariamente el ejercicio del poder. Aun cuando el poder recaiga en “el pueblo”, este puede transferirlo a un representante y siempre que se transfiera el poder también se cae en riesgo de perderlo (Sartori, 1993). Ambas concepciones tienen su raíz en las tradiciones occidentales en torno al concepto de libertad. Dependiendo de la forma en que se define la libertad, se va a interpretar el rol político del ciudadano. Para este trabajo, nos interesa la oposición entre la tradición francesa y la inglesa.

La tradición inglesa: configura la idea de “libertad negativa”. Para ésta tradición, se “percibe la libertad como ausencia de coerción, o como ausencia de obstáculos exteriores” (Merquior, 1993, p 25). De esta concepción deriva el concepto de libertad civil, en donde la libertad es el disfrute individual de aquello que no prohíbe constitucional. La participación se limitaba al ámbito parlamentario y electoral.

La tradición Francesa: encabezada por Rousseau, apuesta por la “libertad política”, pues “para él, la suprema libertad era el autogobierno y la política debía ser el espejo del ser autónomo” (Merquior, 1993, p 26). Por lo tanto, la libertad se alcanzaba a través de la participación política de forma directa donde los ciudadanos, libres e iguales, podían decidir las leyes que regirán su vida social. Buscaba retomar la democracia directa al cambiar la fórmula de la corriente liberal, pasando de una representación elegida a una elección sin representación (Sartori, 1993).

Es entendible cómo a partir de las tradiciones del pensamiento, Inglaterra se inclinará más por el modelo representativo, mientras en Francia se generará un amplio movimiento popular en pro del modelo democrático y directo.

Por su parte, los estadounidenses fundan un Estado “estrictamente republicano o totalmente popular” (Merquior, 1993, p. 66). El carácter popular del régimen está fundamentado en la noción de pluralidad. Por lo tanto, el modelo de democracia que implementarían debía proteger las libertades individuales ante la diversidad. La mayoría de republicanos federalistas se fueron por el modelo representativo (Merquior, 1993). Así, el diseño estadounidense buscaba valerse de la idea de “libertad política”, expresada en la participación, para poder potenciar el concepto de “libertad negativa” de la corriente inglesa. Era la fórmula ideal proteger sus libertades individuales de la amenaza que representaban las mayorías (Merquior, 1993).

La Revolución Francesa generó un fuerte debate en Europa. Sieyès tildaba de “anacrónico” al modelo directo, argumentando que, en la política, al igual que en la sociedad, existía la

división del trabajo (Merquior, 1993). En Inglaterra, Edmund Burke lanza fuertes críticas contra el régimen jacobino francés e impulsa la declaración de guerra en 1792. En Estados Unidos, Constant criticaba la perspectiva Rousseauiana de la soberanía popular, argumentando que todo poder soberano exige límites claros (Merquior, 1993). Kant abre el debate sobre la ciudadanía. Al respecto escribe: “El sirviente doméstico, el empleado de tienda, el jornalero e incluso el barbero (...) no son miembros del Estado, y por lo tanto no están calificados para ser ciudadanos” (Kant, 1793, p. 78, citado en Merquior, 1993, p. 132). La discusión de fondo es sobre quienes podían participar dentro del nuevo sistema político que estaba surgiendo en el momento.

A pesar de las críticas, otros sectores del liberalismo se mostraron favorables con los modelos directos. Entre ellos destaca Thomas Paine, quien distinguía la democracia política (participación) de la democracia social (igualdad y equidad). Argumentando que es necesario avanzar en la democracia social para poder consolidar la democracia política (Merquior, 1993). A pesar de apoyar el modelo directo, simpatizaba con el ala Girondina. La discusión por el modelo democrático y la participación es un reflejo de las luchas por el poder que se estaban gestando en el momento. Algunos sectores de la sociedad buscaban concentrar y mantener el poder limitando la participación, mientras otros sectores estuvieron en constante pugna por la ampliación del modelo democrático. Al respecto Monroy (2011) recuerda:

“En la mayoría de sus primeras formulaciones, con la excepción de Rousseau, la idea de la representación aparecía contrapuesta a la idea de la democracia directa, en la medida en que el sistema representativo fue concebido como una posición intermedia entre ésta y el absolutismo. En tal sentido, la mayoría de los autores coincide en que surgió como un intento de proteger a la burguesía, simultáneamente, del absolutismo del monarca y de la tiranía de las mayorías.” (p. 9).

Muchas de las luchas políticas posteriores se van a orientar a aumentar el carácter participativo de los regímenes democráticos, entre los cuales destacan los movimientos por el voto universal, los movimientos obreros y los movimientos feministas. Sectores de la

población que han sido sistemáticamente excluidos buscan ser reconocidos como ciudadanos y ejercer su derecho a la participación política. Estas luchas políticas y sociales serán un motor de cambio en los siglos posteriores.

5.2. Gestión Pública y el papel de la ciudadanía en lo público.

El modelo representativo y el directo tienen concepciones radicalmente opuestas del papel que debe tener el ciudadano en el gobierno y, por lo tanto, el poder que ejerce en la administración de “lo público”. Mientras algunos sectores buscan mantener el control del sistema político, otros exigen la ampliación de la democracia y un rol más directo tanto en el control de las acciones públicas como en la toma de decisiones.

Las pugnas por el modelo de democracia configuran un marco institucional en cada país en torno a la idea de la participación ciudadana. Pugnas entre los modelos que Velásquez (2003) denomina como hegemónico y contrahegemónico. Para el autor, esa visión hegemónica nació como una respuesta a tres problemas: (i) la relación entre la esencia (teoría) y la sustancia (forma) de la democracia, (ii) el papel de la burocracia en la toma de decisiones públicas (inspiración weberiana) y (iii) la inevitabilidad del modelo representativo en la sociedad de masas. Estaba dado por hecho que a la figura del Estado liberal moderno le correspondía el modelo de la democracia representativa.

Según Velásquez (2003) la visión hegemónica presenta cinco características: (i) contrapone la idea de movilización a la de institucionalización, (ii) valoración positiva de la apatía política, (iii) el debate democrático se centra exclusivamente en los diseños electorales, (iv) interpretan el pluralismo como la forma de incorporación de los partidos y como una expresión de la competencia entre las élites, (v) reduce al mínimo la participación ciudadana.

La visión hegemónica generó una doble crisis: una de representación y otra de participación (Velásquez, 2003). Por un lado, los ciudadanos no sentían que sus intereses estaban siendo representados por partidos o políticos profesionales y, por otro lado, se comenzó a extender

un sentimiento de apatía hacia los mecanismos electorales. Como catalizador surgieron nuevos escenarios democráticos y nuevas formas de participación política no tradicional e informal. De tal forma, el autor sugiere que los arreglos participativos se originan ante los vacíos explicativos de la visión hegemónica (Velásquez, 2003). Por una línea similar va Fung (2015) cuando asegura que se da una crisis de legitimidad de los mecanismos convencionales centrados en la representación, pero afirma que esto es una oportunidad para la innovación democrática; se espera que con la inyección de mecanismos de democracia directa le otorgue mayor legitimidad a las decisiones públicas, compensando las fallas de la democracia representativa. Estos arreglos conforman como resultado una democracia participativa, la cual “Es una forma de democracia semidirecta que surge con la aparición de nuevos mecanismos de participación en los cuales el pueblo adquiere protagonismo como el plebiscito” (Monroy, 2011, p 11). Con esto “se pretende pues, la complementación de dos modelos –democracia representativa y directa–, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de “democracia participativa” (Monroy, 2011, p 13).

5.2.1. Reforma del Estado y Descentralización

Para 1930 comienza a perfilarse un nuevo modelo político que plantea una mayor regulación del Estado en la economía para solucionar las fallas del mercado (Offe, 1990). Este modelo se conoce como “Estado de Bienestar y se presenta como “la principal fórmula pacificadora para las democracias capitalistas avanzadas para el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial” (Offe, 1990, p 135). Esto es debido a que busca limitar y mitigar el conflicto de clases a partir de dos principios: en primer lugar, busca ofrecer asistencia a la población vulnerable resultante de la sociedad mercantil; en segundo lugar, reconoce la participación y el papel de los sindicatos tanto en las negociaciones colectivas como en la formación de los planes públicos. Al respecto, Offe sugiere que es “Justamente su carácter multi-funcional, su capacidad para servir simultáneamente muchos fines y estrategias conflictivas, hicieron que el arreglo político implicado en el Estado de Bienestar fuese tan atractivo para una alianza

amplia” (1990, p 137). El autor sostiene que para dicha época el modelo no se percibía como una carga para la economía, sino como un estabilizador a la vez político y económico.

La configuración que ofrece el Estado de Bienestar comienza a ser reemplazado desde los años 70's. El modelo recibió críticas tanto de sectores de derecha, partidarios del *laissez-faire*, como por sectores de la izquierda socialista Offe (1990). Como consecuencia, la confianza en el Estado como actor central en las sociedades comienza a perderse. En respuesta, se da el fenómeno de Reforma del Estado, que busca reducir el papel del Estado en la economía, a la vez que hacerlo más eficaz y eficiente. Este modelo fue impulsado por las críticas de sectores de derecha descritas por Offe (1990). El fenómeno se caracteriza por un “welfare retrenchment” como describe Moreno (2004), que consiste en una reducción del papel del Estado en la consecución del bienestar, para darle mayor protagonismo al mercado para cumplir dicho rol. Con esto, se busca abrir el sistema político para incluir una mayor participación de agentes no estatales, concretamente del sector privado.

De la mano con la reforma del Estado, se presenta el fenómeno de la Descentralización Estatal. Consiste en la transferencia de autoridad (Mehmood y Sadiq, 2010), a su vez que de poder (Eaton y Schroeder, 2010), desde el nivel nacional a entidades territoriales de carácter subnacional. Existen tres principales motivos para la descentralización: (i) tener democracias más maduras y arraigadas en la cultura política, (ii) facilitar la representación de los intereses de la población y (iii) mejorar la eficiencia en la intervención gubernamental. Respecto a estos motivos, existen posturas disímiles e incluso contradictorias. A favor del proceso de descentralización Estatal, algunos autores manifiestan que puede (i) mejorar la asignación de recursos al tener un mejor conocimiento de las preferencias y competencias locales (Oates, 1972), y por ende, desarrollar mejores políticas públicas para combatir los retos, como la pobreza (Salazar, 2007); (ii) fortalece la democracia al devolver el poder a los gobiernos locales (Diamond y Tsalik, 1999), y al fortalecer instituciones como la rendición de cuentas y la transparencia (Jütting et.al.,2005).

Como desventaja, algunos autores advierten que la descentralización puede fallar en la asignación de recursos y reducción de la pobreza (Crawford, 2008), incluso que puede aumentar los conflictos por los recursos (Treisman, 1999), inflación (Treisman, 2000), mayores déficits (Rodden, 2002) y pobre desempeño macroeconómico (Wibbels, 2000) y también exacerbar problemas políticos como el autoritarismo subnacional (Cornelius, et.al.,1999) y las dinámicas del mecenazgo (Samuels, 2003).

Esta serie de transformaciones en las instituciones y en la estructura del Estado ha cambiado tanto el modo en que el Estado toma decisiones y realiza acciones públicas, como la forma en que se presenta la relación gobernantes-gobernados. El camino que se ha emprendido con esto ha derivado en la necesidad de los gobiernos por apoyarse en actores fuera del sistema estatal para el cumplimiento de sus funciones: actores provenientes del sector privado y/o el sector civil según se den las relaciones. Díaz (2012) dice que se presentó un cambio de paradigma desde un modelo jerárquico hacia un modelo de coordinación horizontal de los procesos públicos. A este fenómeno se conoce como gobernanza, la cual Rhodes (2007) define como un nuevo proceso de gobernar; concepto que está inspirado en la experiencia inglesa.

5.2.2. Gobernanza y Gestión Pública.

Díaz (2012) resalta que todo proceso de descentralización estatal trae implícito el surgimiento de redes políticas. Dicho de otra forma, la descentralización depende de la conformación de redes, pues se fundamenta en la distribución del poder tanto vertical como horizontal. A partir de allí el autor recuerda que en los últimos años “diversos países han transitado desde gobiernos autoritarios, dictatoriales y centralistas; hacia formas de gestión más descentralizadas, participativas y con procesos que involucren a actores territoriales en la co-gestión o supervisión en la implementación de políticas públicas.” (p 224).

De los primeros autores en referirse al término “gobernanza” fue Rhodes (1997) quien la describe como un “vaciamiento del Estado”, un proceso donde se va “erosionando” la figura

del Estado. Rhodes (2007) asegura que la visión del Estado con un ejecutivo fuerte se ha venido reemplazando por una visión Relacional del Estado, donde las funciones públicas son ejercidas a través de “redes de gobernanza”. Esto es porque la idea del Estado soberano se ve reemplazada por la gobernanza basada en la interdependencia, la negociación y la confianza (Levi-Faur, 2011). Para Levi-Faur (2011), la gobernanza consiste en una hibridación de formas de control desde el Estado, dentro del Estado o más allá del Estado. Rhodes (2007) sostiene entonces que la gobernanza implica necesariamente redes políticas. Por redes políticas podemos entender

“Aquellos procesos de interacción entre diferentes miembros/instituciones (públicos, privados y sociales) que participan en el diseño e implementación de políticas públicas; a través de acuerdos, decisiones y asignaciones de recursos, en virtud de una concertación de programas o proyectos públicos” (Díaz, 2017, p 220).

Howlett (2009) señala que no todos los modelos de gobernanza se constituyen formalmente como un modelo de “gobernanza en red”. Por el contrario, argumenta que la “gobernanza en red” es sólo un tipo de gobernanza y la cual no ha sido la principal estrategia utilizada por los gobiernos. Los otros tipos de gobernanza son: (i) gobernanza legal, (ii) gobernanza corporativista y (iii) gobernanza de mercado; siendo en total 4 los modelos. Howlett (2009) retoma un cuadro realizado por Lowi (1969) donde muestra temporalmente los distintos modelos de gobernanza. Allí, se muestra que los primeros modelos de gobernanza fueron de carácter legal y luego corporativista, y en donde el modelo de gobernanza de mercado es el predominante desde 1970. Un aspecto que diferencia los modelos de gobernanza es el blanco o meta de la gobernanza: en la gobernanza de mercado se busca mejorar la eficiencia de la acción pública, a través de la promoción de la competencia entre empresas; la gobernanza en red busca encauzar el disenso y actores sociales auto-organizados a través de la actividad organizacional (Howlett, 2009).

Otro aspecto que los diferencia, es que el modelo de “gobernanza en red” amplía el carácter participativo de los regímenes democráticos al incluir actores provenientes de la sociedad

civil (independientes u organizados) y no exclusivamente actores del mercado. Una característica fundamental de la gobernanza en red consiste en el carácter de interdependencia entre los actores (Torfing, 2012). Las decisiones públicas ya no pueden darse forma unilateral (absolutismo) o bilateral (Estado-Mercado (empresas, corporaciones) si se quiere profundizar el modelo democrático del sistema político, sino que debe derivar de un proceso multilateral. Fortalecer el carácter democrático de las redes políticas dentro de la gobernanza permite avanzar hacia 3 valores: la legitimidad, la efectividad y la justicia social (Fung, 2015).

Estas tendencias se han constituido en un nuevo paradigma de la gestión pública, al que Denhardt y Denhardt (2000) llaman como Nuevo Servicio Público. El modelo se constituye a la vez como una crítica y una alternativa al modelo tradicional, conocido como la Nueva Gestión Pública (NGP), cuyas redes de gobernanza se orientaban al mercado. Sostienen que este nuevo paradigma se alimenta de tres grandes bloques teóricos: primero, las teorías de la ciudadanía democrática, que permite replantear la relación entre el Estado y la ciudadanía; segundo, el Modelo de Comunidad y Sociedad Civil, que permite plantear la expansión del sistema político (y por ende, de la acción del ciudadano dentro del mismo) y generar instituciones de mediación; tercero, el Humanismo Organizacional y la Teoría del Discurso, quienes retoman el valor humano del ciudadano y la importancia de las creencias en el proceso de la Gestión Pública.

Este cambio transforma la forma en que el Estado se relaciona con el ciudadano. Mientras el modelo tradicional de la Nueva Gestión Pública concebía a los ciudadanos como clientes, este nuevo paradigma busca rescatar el valor democrático del concepto ciudadano. Con ello, se busca retomar una de sus características fundamentales: la soberanía reside en la ciudadanía. Por lo tanto, cuando el modelo centrado en el mercado se enfoca en ofrecer bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas y necesidades individuales de los ciudadanos, el nuevo modelo busca integrarlos en el proceso de Gestión Pública (Mariñez, 2003; Pereira, 2015).

Este modelo se acerca un poco más a la democracia participativa, donde se incluye la acción ciudadana para construir valor público, alejándose de la democracia representativa, donde el funcionario público es el único con voz para dirigir la acción estatal. Estos pasos son importantes para garantizar el cumplimiento de las funciones estatales (garantizar derechos) dentro de un marco democrático (soberanía ciudadana), generando confianza y legitimidad (transparencia y rendición de cuentas) en sus acciones.

5.3. La Participación Ciudadana

Las transformaciones en las instituciones participativas han sido impulsadas por el constreñimiento del sector público, el creciente involucramiento individual en las decisiones políticas (ante el debilitamiento de los partidos políticos y la expansión de formas no tradicionales) y el auge de la tecnología, que reduce costos de comunicación (Fung, 2015). Velásquez (2003, p 19) define la participación política como “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder.”

Además de profundizar el carácter democrático de los regímenes políticos, Velásquez (2003) señala que la participación

“Mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados.” (p.20)

Esto es porque permite obtener información, permite encauzar iniciativas que contribuyan a resolver el problema y facilita procesos de negociación o fiscalización de acuerdos (Velásquez, 2003). En este sentido, con la promoción de la participación ciudadana “Se pretende, entonces, la generación de un sentido de lo público, la intervención de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos y una mayor fluidez, en términos de interlocución,

en las relaciones entre el Estado y la sociedad.” (Velásquez, 2003, p.25). La inclusión de los mecanismos de participación ciudadana ha permitido la configuración de una “planeación participativa”. Al respecto, Velásquez dice que:

“La planeación participativa constituye un espacio de renovación permanente de los principios de la democracia...reafirma los valores de la descentralización y de la autonomía política de los entes territoriales; propicia la cualificación de los líderes; crea condiciones para la densificación del tejido social; cambia los patrones de conducta de las administraciones municipales en el sentido de apertura a la iniciativa ciudadana, control social de la gestión pública, rendición de cuentas, asignación eficiente de los recursos y formulación de políticas públicas inclusivas.” (P. 25)

Las formas en que se institucionalizan y aplican los mecanismos de participación ciudadana dentro de los procesos de planeación y gestión pública, va a variar en torno a tres dimensiones, según Fung (2015). Estas dimensiones corresponden a: (i) Los actores participan en el proceso y su forma de elección, (ii) La forma en que se comunican y toman decisiones estos actores, y (iii) el impacto de la participación en la política pública (autoridad y poder). Dimensiones que se encuentran representadas en el “cubo de la democracia”.

5.3.1. Los mecanismos de participación ciudadana en América Latina.

En un informe del PNUD (2004) titulado “La Democracia en América Latina” se realiza una revisión de variables tanto cualitativas como cuantitativas para determinar el estado del modelo democrático en la región. En el documento se llama la atención sobre la necesidad de transitar de una “democracia de electores hacia una democracia de ciudadanos”. La diferencia se encuentra en tres características: (i) la primera ofrece derechos y libertades, la segunda busca que éstos se hagan efectivos, (ii) la democracia ciudadana busca utilizar los derechos y libertades para alcanzar la ciudadanía civil y social, (iii) permite pasar de electores a ciudadanos (PNUD, 2004). Esta definición ubica al ciudadano como el sujeto político central para el efectivo cumplimiento de sus derechos y libertades civiles. En otras palabras,

la participación del individuo en las decisiones públicas es el medio para hacer efectivos sus derechos y libertades, aquello que lo convierte efectivamente en ciudadano. El documento evidencia las tensiones políticas existentes en torno al rol ciudadano en los asuntos públicos en América Latina.

Adicionalmente, el PNUD (2004) llama la atención sobre la necesidad de concretar la ciudadanía social tanto como la civil. Al respecto expresa que:

“El hecho de conceder a todas las personas una igualdad política oficial no basta para crear en la misma medida la voluntad o capacidad de participar en los procesos políticos, ni una capacidad igual en todos de influir en los resultados. Los desequilibrios en los recursos y el poder político socavan a menudo el principio “una persona, un voto”, y la finalidad de las instituciones democráticas.” (p. 47)

Para alcanzar dichos objetivos, la región ha transitado hacia un modelo de democracia participativa, apoyándose en la democracia como una expresión “inacabada” y que se encuentra en transformación constante (PNUD, 2004). En Colombia, la Corte Constitucional explica que con dicha transformación: “Se pretende pues, la complementación de dos modelos –democracia representativa y directa–, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de “democracia participativa”” (SC-551, 2003). La democracia participativa es entonces un modelo “híbrido” que presenta ambos modelos democráticos dentro de un mismo sistema, con preponderancia del modelo representativo.

Los Mecanismos de Participación Ciudadana nacieron como resultado de las transformaciones en el modelo democrático. Entre ellas, Araujo (2011) distingue dos tipos: los mecanismos electorales y los administrativos. Para la autora, estos mecanismos tienen fundamentos diferentes. Mientras los mecanismos electorales se sustentan en las nociones de soberanía popular y bien público, los mecanismos administrativos se sustentan en el carácter expansivo de la democracia. Esto es porque “El carácter expansivo de la democracia exige

la necesidad de democratizar la administración pública y el Estado, lo cual se logra a partir de la construcción de la ciudadanía y la cohesión social.” (Araujo, 2011, p. 101).

Araujo (2011) hace énfasis en que el mejor escenario para los mecanismos de participación administrativa es el nivel local, puesto que “el desarrollo de los territorios y la calidad de vida de las personas dependen de la proximidad de sus habitantes con el gobierno local” (p. 99). Esta idea es apoyada por Monroy (2011), pues afirma que, en el nivel local, los ciudadanos (i) conocen las necesidades, (ii) reconocen las prioridades para la asignación de recursos y (iii) tienen un mayor interés por obtener resultados. Estos mecanismos de participación administrativos cobran mayor relevancia ante informes como el de la MOE (2012) en Colombia, el cual alerta los alcances y limitaciones de los mecanismos electorales para generar desarrollo local y hacer efectivos los derechos y libertades de las comunidades.

De esta forma, los Planes de Desarrollo Municipal se constituyen como una herramienta capaz de encauzar la participación ciudadana local en los procesos administrativos. La participación ciudadana permitirá una planeación local más informada, a su vez que le otorga legitimidad a través de las prácticas democráticas. En esa misma dirección, permite darles autonomía a las entidades territoriales al dirigir la gestión de su desarrollo local. Autonomía que requiere a su vez de la participación para devolver a la ciudadanía parte del poder que ceden al Estado y sus representantes políticos. Teniendo en cuenta lo anterior, estas características permiten una acción pública más justa y eficiente. Además, la profundización en la participación dentro de los Planes de Desarrollo significa alejarse simultáneamente del modelo de democracia representativa y acercarse más al modelo directo.

6. El rol de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública

6.1. Los Planes de Desarrollo como herramienta participativa

Como se mencionaba, el Sistema Político en los países de América Latina ha sufrido cambios que buscan profundizar el modelo democrático a través de la implementación de mecanismos

participativos. De igual forma, es necesario recordar que estas transformaciones estuvieron inmersas dentro de un proceso de descentralización estatal. Como respuesta, se encontró en la participación local una alternativa ante las fallas dentro del modelo tradicional de administración pública. Se esperaba que con la participación ciudadana se pudiera hacer con esto hacer de la gestión pública un proceso más eficiente, efectivo y transparente. Como menciona la Corporación Andina de Fomento (CAF) “El proceso de modernización del Estado ha previsto la importancia para el desarrollo económico, social y político, de la acción conjunta entre las autoridades locales y la comunidad” (CAF, 2003, p 4).

La magnitud de los cambios políticos a implementar manifestaba la necesidad de constituciones políticas adaptadas a las nuevas necesidades. Es así como a través de procesos constituyentes se fueron consolidando nuevas herramientas dentro de la gestión pública. Como lo recuerda la CAF, “con el fin de armonizar las estrategias para alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos, la Carta Política les da prioridad e importancia a los procesos de planeación, a través de la institucionalización de los planes de desarrollo.” (CAF, 2003, p 4). La conformación e institucionalización de los Planes de Desarrollo Municipal nacieron como una respuesta a dos necesidades: autonomía territorial (local) y mayor participación política.

El PDM es una herramienta que busca una gestión pública más eficiente, otorgando autonomía territorial al permitir a los gobiernos locales orientar la planeación municipal e integrar a la comunidad para que participe en el proceso. Es definido como es “un instrumento guía para la acción de las instancias públicas y privadas del municipio, no sólo porque refleja el compromiso que adquirieron los alcaldes electos en su programa de gobierno, sino porque en él se expresan los resultados de un proceso de planeación concertado entre los diversos sectores de la población local.” (CAF, 2003, p 22).

De esta manera, la acción pública va a estar consolidada en un único proyecto político por período de gobierno del ejecutivo (alcalde). La acción pública se fundamentará en la planeación, se manera que el proyecto político sea desarrollado siguiendo un orden sistemático donde se definen recursos, actores y acciones. Al respecto, la CAF dice que:

“la planeación debe ser un proceso continuo, permanente y sostenible mediante el cual se establecen políticas, se definen objetivos y metas generales, económicas, sociales, políticas y financieras en forma lógica y coherente, partiendo de la identificación de problemas y necesidades, de la disponibilidad de recursos reales y potenciales, que permitan establecer el marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas en tiempo y espacio.” (2003, p 7)

De igual forma, es pertinente tener en cuenta que son estas características las que constituyen al PDM como un escenario político, más allá de un instrumento técnico. Esto es porque en él se cristaliza el proyecto político de la comunidad (municipio) y es el resultado de la competencia política; los diversos intereses se deben confrontar y conformar un plan uniforme. Por esta misma línea, Velásquez (2018) menciona que “por ser un texto dentro del dominio de la política, el PDM está inmerso en una red de relaciones de actores políticos, sucesos, encuentros, escenarios, acciones y discursos, así como de procesos políticos, sistemas, ideologías y relaciones políticas” (p 156).

Esto significa que la participación ciudadana es importante no solo para mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión pública, sino para representar de mejor manera el interés público y poder canalizar la divergencia política a través de mecanismos democráticos que tengan un impacto en el desarrollo municipal. En palabras de la CAF “permite al gobernante local no sólo limitarse a cumplir con la función de administrar el municipio, sino debe gerenciarlo y gobernarlo con una visión de largo plazo, aumentar su gobernabilidad al hacer partícipes en su formulación, ejecución y evaluación a todos los sectores de su comunidad, definir acciones realistas y de alto impacto que se constituyan en soluciones de beneficio general y realizar una gestión eficiente y transparente.”

A nivel general, los PDM cuentan con cuatro etapas: formulación, ejecución, control y evaluación. En la formulación se define el proyecto político, durante la ejecución se pone en práctica, con el control se revisan el proceso para prevenir errores y finalmente en la

evaluación se mide el impacto que tuvo la acción política (CAF, 2003). Estas etapas presentan características diferentes en cuanto a los actores que participan y los roles que juegan. Por ejemplo, la etapa de ejecución suele involucrar al sector público y actores del sector privado, quienes establecen redes de cooperación para llevarla a cabo; poco o nada involucran a la sociedad civil. Por otro lado, la etapa de formulación tiene un carácter más político, pues determina qué proyecto político se llevará a cabo y de qué manera; en él suelen intervenir actores más diversos, varios de ellos de la sociedad civil, como grupos de interés, movimientos sociales y ONGs, entre otras. Igual de complejo a los actores, dentro de la etapa de formulación se suelen incluir varios escenarios, como lo son: el diagnóstico, en donde se recopila información y se definen los problemas públicos a tratar; el diseño del Plan, que implica el aspecto técnico que implica la planeación del proyecto político; la concertación, donde los actores involucrados se reúnen para exponer sus intereses y llegar a acuerdos programáticos. Para efecto de la comparación dentro de la investigación, se tendrán en cuenta estas tres subdivisiones de la etapa de formulación de forma independiente.

A continuación, se realizará el análisis comparado de los Planes de Desarrollo Municipal en los tres países de América Latina: Colombia, Perú, Bolivia. En primer lugar, se hará una pequeña introducción referente al contexto histórico en que se realizaron estas reformas, que tienen como factor común un proceso constituyente para su implementación. En segundo lugar, se describirán las características de los planes en cada país. Finalmente se contrastarán los planes de los tres países en torno a tres variables: el momento en que se participa, las etapas del Plan en que se presenta la participación y si esa participación es o no vinculante.

6.2. Los Planes de Desarrollo Municipal en Colombia, Perú y Bolivia

En América Latina el fenómeno de la descentralización, que posteriormente permitiría los avances en materia de autonomía municipal y participación ciudadana, encontró una enorme resistencia en las características que presentaban sus sistemas políticos y administrativos. Como señala Cabrero (2006), la región estuvo caracterizada por modelos centralistas que

concentraban el poder político y administrativo, a la vez que proliferaban los regímenes autoritarios y corporativistas, que concentraban en pequeños sectores las decisiones políticas.

Cabe recordar que en el momento, el región estaba afrontando una crisis económica que se tenía expresiones como el desligamiento de la región del mercado internacional, un incremento de la inflación en mayor o menor magnitud y un desequilibrio en la balanza de pagos (Cavarozzi, 1991). La presión ejercida por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, junto con los Estados Unidos, obligó a los gobiernos del momento a buscar formas rápidas de implementar las reformas. Las decisiones políticas encontraron una pronta respuesta en el sistema social, evidenciado en un detrimento de la calidad de vida y las condiciones laborales, que marcaban el surgimiento de “nuevos riesgos sociales” (Moreno, 2004). De igual manera, crecía el descontento y caía la legitimidad.

Tenemos entonces una región con una alta resistencia al cambio que afronta una crisis a nivel social, económico y político. Como consecuencia, cualquier proceso de transformación que quiera atravesar un país va a estar marcado por un mayor o menor grado de violencia. Es posible visibilizar sectores que han sido tradicionalmente excluidos del sistema político y sistemáticamente perseguidos, buscar ahora un espacio en las esferas de decisión política. Junto a las necesidad de los representantes políticos de implementar la Reforma del Estado, se encontraba la pugna de sectores populares clamando por una mayor participación política.

El proceso de reforma del Estado comienza a presentarse en la década de los 80's con pequeñas expresiones de autonomía subnacional, como la elección popular de los gobiernos de las entidades territoriales, evidencia de descentralización política (Haro, 2010). Las transformaciones terminarán por configurarse con el surgimiento de nuevas Constituciones dentro de la región, en la que se incorporarán nuevos mecanismos de participación ciudadana. Dentro de estos cambios se encuentra la inclusión de la participación ciudadana en los procesos de deliberación, concertación, control y evaluación de la gestión pública (Araujo, 2011). En los apartados siguientes haremos una revisión de la forma en que se involucra la

participación ciudadana en los instrumentos de planeación territorial a nivel local en Colombia, Perú y Bolivia.

6.2.1. Colombia

La década de los 80's fue un período especialmente violento en la historia colombiana. El Estado Colombiano se enfrentaba a la vez con Grupos Armados Organizados de distinta naturaleza: guerrillas, carteles de narcotráfico y paramilitares. Los tres actores producían violencia generalizada a la vez que imprimían violencia política individualizada. El Gobierno de Belisario Betancur logra un proceso de desmovilización de la guerrilla FARC-EP en 1984, pero a pesar de los esfuerzos del gobierno por alcanzar la paz, ese mismo año es asesinado en Ministro de Justicia Rodrigo Lara. Durante esos años violencia va en crecimiento. En 1985 se produce la masacre del Palacio de Justicia de manos del Ejército Nacional, cuando el grupo guerrillero M-19 intenta tomarse sus instalaciones. Adicionalmente, el partido político “Unión Patriótica” que nace del proceso de paz con las FARC-EP, comienza a ser sistemáticamente exterminado dando origen al genocidio político conocido como “El Baile Rojo”.

Conjunta a la crisis política y social, Colombia se enfrenta también a una crisis económica que se agudiza con la caída del Pacto Internacional de Cuotas entre los países productores de café y la apertura al libre comercio. No obstante, el país daría un giro a la pacificación con las desmovilizaciones de los grupos guerrilleros M-19 (1990), Quintín Lame y EPL (1991). Ante el período de crisis, un movimiento estudiantil propone una Asamblea Constituyente a través de lo que se conocería como la “séptima papeleta”. La papeleta se incluiría dentro de las elecciones legislativas de 1990; a pesar de ser negada por el Consejo Electoral, la manifestación de la voluntad popular a través de la papeleta fue validada por la Corte Suprema de Justicia y se convocó la Asamblea Constituyente. El Resultado fue la Constitución de 1991, que incluiría reformas en materia de descentralización y participación ciudadana.

Con esta nueva Constitución se incluirían los mecanismos de democracia directa y los principios de la participación ciudadana administrativa, al reconocer que la democracia no se limita al ámbito electoral (Art 5) y reconoce el carácter participativo (control y vigilancia) que debe tener la gestión pública (Art 103). Otro cambio institucional importante fue la Ley 489 de 1998, que reconoce la autonomía de las entidades territoriales al avanzar en materia de descentralización administrativa.

En Colombia, el principal instrumento de Planeación a nivel local es el PDM (PDM). La normatividad que regula la forma y procedimiento es la Ley 152 de 1994. En él se constituyen los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), como una entidad que permite la participación ciudadana a nivel administrativo. Los miembros que conformarán el Consejo son definidos por cada entidad territorial vía acuerdo municipal. Una vez definida la tipología, el alcalde selecciona a los miembros del CTP. El proceso del PDM comienza una vez ganadas las elecciones. Después de constituir el CTP, los alcaldes presentan un documento construido con base en el programa de gobierno que usaron en campaña, el cual debe ser enviado tanto al Consejo Municipal como al CTP. El CTP debe estudiar el documento y presentar un concepto con sugerencias y recomendaciones. Para ello, está entre sus facultades realizar actividades con la ciudadanía para su estudio, revisión y discusión. El documento que presentan es un concepto técnico que se remite al alcalde. Este decidirá si acata o no las recomendaciones formuladas por la CTP. El alcalde debe también enviar el Plan de Desarrollo al Consejo Municipal, quien finalmente se encarga de la aprobación definitiva del Plan de Desarrollo.

En el diseño de este Plan, la participación ciudadana se presenta en dos etapas: diseño y control. La participación en el diseño se expresa en el concepto técnico que emiten los CTP sobre el PDM y las recomendaciones que hace sobre el diseño que presenta el alcalde. La segunda etapa consiste en el control ciudadano a la administración pública, fundamentado en el principio de transparencia en las acciones públicas. El rol de los Consejos Territoriales se ve representado en la Tabla 2.

6.2.2. Perú

En Julio de 1980 termina el gobierno Militar en Perú con elecciones presidenciales que dan como ganador a Fernando Belaunde. Sin embargo, el efecto de la represión durante la dictadura militar genera una situación de descontento y pérdida de legitimidad en las instituciones. Para ese mismo año, se fundaría la guerrilla de corte Maoísta conocida como Sendero Luminoso. El grupo armado comenzará a ejercer la violencia tanto hacia el Estado como hacia las poblaciones locales. De igual forma, Perú se encontraba afrontando una crisis fiscal, expresada en un déficit económico y un acelerado crecimiento inflacionario, especialmente desde 1987 (Morón, 2006), como se puede observar en la Figura 6 (Ver anexos).

A nivel internacional, el FMI presiona a Perú para que implemente su paquete de reformas de “Ajuste Estructural” (Vargas, 2003). Para las elecciones de 1990 gana la presidencia Alberto Fujimori quien se dispone a hacer las reformas necesarias, comenzando con la Ley 19990 del mismo año sobre el sistema pensional. Para 1992 se implanta un gobierno dictatorial marcado por la clausura del Parlamento, las altas Cortes, la Fiscalía y la Contraloría. Adicionalmente, para el mismo año, convoca una Asamblea Nacional Constituyente. En la Constitución de 1993 se implementa completo el paquete de reformas de “Ajuste Estructural”, a la vez que se incluyen mecanismos de participación ciudadano.

Posteriormente, a través de la Ley 27972 del 2003 se define el PDM Concertado como instrumento de planeación territorial. Estos tienen un carácter expresamente participativo, el cual se evidencia en el Artículo 9:

“El sistema de planeación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y

neutralidad, subsidiariedad, consistencia con las políticas nacionales, especialización de las funciones, competitividad e integración.” (Ley 27972, 2003)

Para cumplir con esto, se constituyen los Consejos de Coordinación Local Distrital, el cual agrupa al alcalde, los Alcaldes Locales y los representantes de organizaciones de la sociedad civil, quienes deben constituir un 40% del Consejo (Artículo 102, Ley 27972, 2003). Los representantes que participen del Consejo serán escogidos democráticamente previa inscripción. El Consejo tendrá la función de discutir el Plan de Desarrollo y los representantes de la sociedad civil podrán expresar sus intereses, hacer recomendaciones y proponer cambio.

Conforme a lo anterior, la participación ciudadana se expresa en tres etapas: diagnóstico, diseño y control. La primera ejercida a través del Consejo de Coordinación Local Distrital y la última expresada en la vigilancia ciudadana de la gestión pública a través del acceso a la información, fundamentado en el principio de transparencia.

6.2.3. Bolivia

Bolivia inició el nuevo milenio con una crisis política. A unos pocos años, en el 2003, el gobierno de coalición entre los partidos tradicionales con Gonzalo Sánchez de Losada a la presidencia tuvo que enfrentar una serie de manifestaciones y agitaciones derivados de diferentes sectores sociales: estudiantes, campesinos, coccaleros, entre otros. Sin embargo, la primera expresión violenta se presentó en febrero de mano de la policía, al realizar un motín contra el impuesto al salario que el gobierno estaba adelantando. El levantamiento enfrentó a policías y militares, y posteriormente se unió la población civil, la cual fue reprimida con armas de fuego. Los ciudadanos se tomaron y quemaron las sedes de los partidos tradicionales (MNR, MIR y ADN). Ese mismo año, en agosto, sale la Ley 1178 que define el Sistema Nacional de Planeación, que implementa reformas de descentralización, autonomía territorial y participación ciudadana.

A pesar de los esfuerzos institucionales del gobierno, se volvieron a presentar

manifestaciones durante octubre, ante las cuales se volvió a recurrir a la violencia, generando masacres como la de El Alto. Finalmente, el presidente Sánchez abandona el cargo y toma posesión el vicepresidente Carlos Mesa. A pesar del cambio de gobierno, los años siguientes siguieron marcados por la violencia y la persecución política a indígenas y opositores. Mesa también renuncia en el 2005 y su sucesor estaba obligado a presidir elecciones anticipadas, donde gana Evo Morales. Morales adelantó un referendo el 2009 con el que daría origen a una nueva Constitución. Durante su gobierno se implementaron varias reformas orientadas a la descentralización estatal, la autonomía territorial y la participación administrativa. Entre ellas se encuentra la Ley 031” Marco de Autonomías y Descentralización” del 2010, la Ley 482 de “Gobiernos Autónomos Municipales” del 2014 y Finalmente la Ley 777 del “Sistema de Planeación Integral del Estado”.

En Bolivia, la principal herramienta a nivel municipal para la planeación territorial es el Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI). Este instrumento se encuentra inmerso en el nuevo modelo de planeación titulado como Sistema de Planeación Integral del Estado (SPIE). La Ley 777 reemplaza los mecanismos de planeación tradicionales a nivel municipal, que son el PDM y el Plan de Ordenamiento Territorial, definidos en la Ley 1178 del 2003. Por ello, el PTDI tiene como objetivo unificar estos dos instrumentos de gestión pública en un solo plan de desarrollo. De esa forma “En el marco del SPIE, los Planes Territoriales de Desarrollo Integral integran la planeación del desarrollo integral con el ordenamiento territorial, convirtiéndose en un solo instrumento de planeación territorial.” (Ministerio de Planeación del Desarrollo, 2016, p. 1).

Los PTDI desarrollados a nivel general deben ser articulados y estar en armonía con los planes de los niveles Nacional (Plan General de Desarrollo Económico y Social) y con el PTDI del Departamento en el que se encuentra ubicado. De esa manera, se busca cobijar todos los planes de desarrollo del Estado Plurinacional bajo el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), esto con el fin de que haya coherencia en la acción pública y minimizar las contradicciones entre entidades territoriales. El sistema está conformado como se evidencia en la Figura 7 (ver anexos)

Conforme a la Ley 777, en el proceso del PTDI se incluye la participación ciudadana de tres etapas: diagnóstico, diseño, concertación y control. Durante la etapa de diagnóstico, se realizarán reuniones con los habitantes del distrito, también a nivel comunal y barrial, donde se hará una exposición del Plan y se escucharán las sugerencias y recomendaciones que hagan los asistentes. En un segundo momento, se plantea que deben hacerse talleres donde se incluya a las comunidades, agentes públicos y privados. Durante estos talleres se discutirá y se tomarán decisiones en torno al Plan de Desarrollo, en donde las distintas partes expondrán sus intereses y deberán llegar a un acuerdo mutuo. Estas decisiones acordadas deben implementarse dentro del Plan, por lo cual presentan un carácter vinculante. Finalmente, se estipula que el PTDI, posterior aprobación por el órgano respectivo del SPIE, deberá ser publicado para conocimiento de las comunidades, al igual que debe publicarse la información vinculada pertinente; esto permite a la ciudadanía ejercer control y vigilancia sobre el Plan (Ministerio de Planeación del Desarrollo, 2016).

6.3. Análisis Comparado del Marco Legal

A partir del Marco Legal bajo el cual están institucionalizados los Planes de Desarrollo a nivel Municipal se construyó la Tabla 2. En ella se comparan cuatro variables: la primera es la forma de elección de los actores; la segunda es la etapa del Plan de Desarrollo en la que interviene la participación política, la tercera es si dicha participación se genera antes, durante o después del proceso den Plan de Desarrollo; la cuarta hace referencia al carácter vinculante o no de la participación ciudadana.

Tabla 3: Tabla comparativa de los Planes de Desarrollo a nivel Municipal

		Elección de Miembros	Tipos de actores	Etapa del Plan					Vinculante	
País	Siglas			Diag	Diseño	Concen	Cont	Eval	Si	No
Bolivia	PTDI	Comuni	1. Sujetos del	Sí	Sí	Si	Sí	-	-	X

		dad	Territorio (organizaciones sociales, representativas y sector privado). 2. Entidades del territorio.							
Perú	PDMC	Votación Popular		-	Sí	Sí	Sí	-	-	X
Colombia	PDM	Seleccio nado por el ejecutivo	Representantes sectoriales	-	Sí	-	Sí	-	-	X

En primer lugar, llama la atención que en los tres instrumentos de Planeación la forma en que se escogen los actores que participarán es diferente. En primer lugar, en Bolivia se estipula que tanto las reuniones como los talleres en los cuales se discute y redefine el Plan de Desarrollo debe hacerse con los miembros de la comunidad local, el primero por asistencia voluntaria de los habitantes y el segundo a través de un representante de las organizaciones locales. En el caso de Perú, los actores que participarán serán los Representantes de la Sociedad Civil y que conformarán en Consejo de Coordinación Local Distrital, quienes deberán presentarse previamente a nombre de la organización o grupo que buscan representar. Los actores que participarán del Consejo serán escogidos por votación popular. Finalmente, en el caso colombiano, los miembros son escogidos por el Alcalde a partir de ternas presentada por los distintos sectores sociales, en donde deben encontrarse como mínimo representantes de sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

En segundo lugar, podemos ver algunas diferencias respecto a las etapas en las que interviene la Participación Ciudadana. En el caso de casos Bolivia, el Plan de Desarrollo incluye un mecanismo que permite a los actores exponer sus preferencias y su agenda política al ejecutivo, en cabeza del alcalde; se presenta a través de las reuniones en el distrito, barrios y

comunas. Por el contrario, en el caso colombiano vemos que el Consejo Territorial de Planeación interviene por primera vez durante la etapa de diseño; su concepto técnico busca reformar el Plan de Desarrollo presentado, pero no cuenta con un mecanismo donde los actores expresan su orden de intereses para reformular el diagnóstico. El orden de intereses determina los principios y las prioridades del Plan de Desarrollo. El Consejo Territorial de Desarrollo interviene sobre unas prioridades previamente fijadas.

Otra diferencia se da en la etapa de concertación. En el caso boliviano, con los talleres que se establecen entre actores de la comunidad, públicos y privados, se espera que en la deliberación se llegue a un acuerdo mutuo. Por ello, la participación de la ciudadanía se encuentra presente en el momento de la concertación del Plan entre las partes. En Perú y en Colombia, la participación ciudadana tiene un carácter predominantemente consultivo, por lo cual, una vez escuchadas sus peticiones y sugerencias, no es tomada en cuenta para un proceso deliberativo en busca de consenso, sino que el alcalde goza de cierta autonomía para acatar o no dichas peticiones y sugerencias.

Finalmente, podemos decir que en ninguno de los tres casos estudiados la participación ciudadana tiene capacidad de veto. Esta cualidad es propia de los representantes políticos que componen el órgano legislativo de la entidad territorial en el caso de Perú y Colombia, y por el órgano rector del SPIE en Bolivia. En la sección siguiente utilizaremos el cubo de la democracia” para tratar de medir el carácter participativo de los Planes de Desarrollo Municipal y describir con ella el rol que tiene la ciudadanía en la planeación municipal.

6.4. La aplicación del “Cubo de la Democracia”

En la presente sección se busca profundizar en la caracterización de los Planes de Desarrollo Municipal y en las diferencias que pueden presentar su componente participativo. Para ello, se utilizará la herramienta propuesta por Fung (2006) titulada “el cubo de la democracia”. Esta herramienta conceptual permite categorizar la participación ciudadana a lo largo de tres ejes de análisis. Estos ejes son: (i) Actores y método de selección, (ii) Autoridad y Poder y

(iii) Comunicación y Decisión. No obstante, se realizaron cambios a la dirección en la escala de dos ejes: el eje Y (Autoridad y Poder) y el eje Z (Comunicación y decisión). Estos cambios se hicieron de manera que permitan una mejor lectura visual de la herramienta gráfica. Así, con estos cambios es posible evidenciar dos cosas: la primera, que entre mayor sea el volumen del cubo, más participativo va a ser el mecanismo y, la segunda, que entre mayor sea el volumen, más se acerca el mecanismo a un modelo de democracia directa; por el contrario, entre menor sea el volumen del cubo, el mecanismo tiende a apoyarse más en un modelo de democracia representativa. Los ejes del “cubo de la democracia”, con los cambios realizados, están graficados en la Figura 8. Ahora, explicaremos en mayor detalle cada eje.

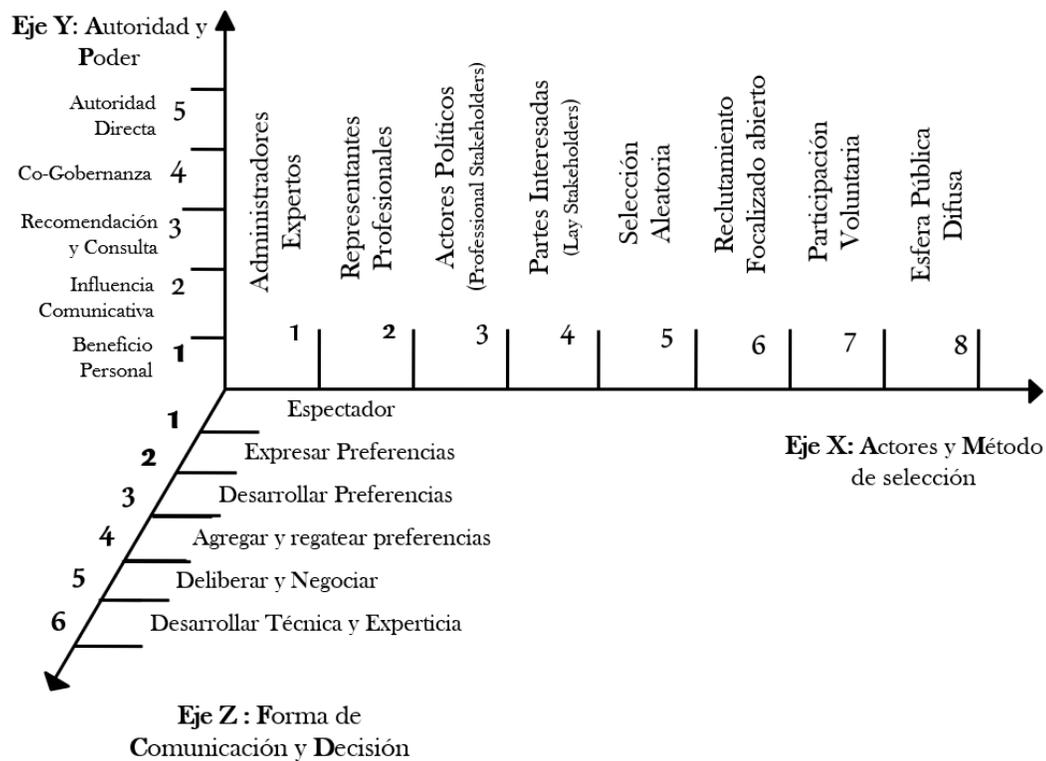


Figura 8: ejes del cubo de la democracia y sus escalas.

Primer Eje (X). Actores y método de selección. Fung (2006) señala que uno de los argumentos por los que se promueve la participación ciudadana es porque el ejercicio de la representación es deficiente, ya sea por falta de conocimiento, competencia o propósito

público. La participación entraría a suplir estas falencias en información o cualidades, pero resalta el autor que el éxito para suplirlas depende en quién participa. Es por eso que el primer eje (X) caracteriza qué actores participan y cómo son seleccionados estos actores para participar. En la medida en que se aumenta en la escala de este eje, mayor es el número de actores y su selección es más abierta y voluntaria. De esta forma, mecanismos en la última categoría (8) “esfera pública”, incluyen al total de los ciudadanos de la entidad territorial y en la penúltima (7) “participación voluntaria”, son aquellos donde la participación es iniciativa de los ciudadanos (cualquier persona del municipio podría participar voluntariamente); estos son mecanismos que se acercan al modelo de democracia directa. Por otra parte, si los actores que participan son exclusivamente administradores expertos, se ubican en la primera categoría (1) o si son exclusivamente políticos profesionales en la segunda (2); estos mecanismos se acercan más a modelos representativos.

Segundo eje (Y). Autoridad y Poder. Este eje describe el impacto de la participación ciudadana. A medida que se aumenta en la escala, mayor autoridad tiene la participación de los ciudadanos dentro del Plan. Esto permite aproximarse a la forma en que se distribuye el poder dentro de la elaboración de los planes de desarrollo: a mayores valores en la escala, el poder recae mayoritariamente en la ciudadanía, a menores valores, el poder recae mayoritariamente sobre los representantes. Así mismo, mecanismos donde la participación ciudadana se expresa como una “autoridad directa” (toman decisiones vinculantes y son autoridad), se ubican en la última categoría (5) y se acercan más al modelo de democracia directa. Por el contrario, existen mecanismos donde la participación sólo permite un “interés personal”, primera categoría (1), que son escenarios donde la participación aporta información al ciudadano, pero no crea canales para transmitir sus demandas; mecanismos así se fundamentan en un modelo de democracia representativa Fung (2006).

Tercer eje (Z) Formas de comunicación y toma de decisiones. Este eje corresponde a las formas y herramientas que utiliza el mecanismo participativo para que los actores se comuniquen entre ellos y puedan tomar una decisión. Según el autor, el ideal participativo consiste en que las partes puedan debatir como iguales acerca de problemas públicos y llegar

a una solución de común acuerdo. Mecanismos más deliberativos permiten tres características: permiten (i) surgimiento de acuerdos, (ii) clarificación de desacuerdos y (iii) descubrimiento de nuevas opciones. Estas características prometen hacer la gestión pública más legítima y eficiente, ya que permite intercambiar experiencias y conocimiento que permite se tomen decisiones públicas mejor informadas. Sin embargo, el autor señala que los diseños institucionales no siempre funcionan así. En este sentido, mecanismos que permitan “desarrollar técnica y experticia” entre los actores a través de un proceso deliberativo, son mecanismos más participativos y se acercan al modelo de democracia directa. Por su parte, mecanismos donde el ciudadano solo pueda participar como “espectador”, son menos participativos y se acercan más a un modelo de democracia representativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, se utilizará el “cubo de la democracia” para comparar el carácter participativo de los Planes de Desarrollo Municipal en los tres países, clasificándolos a lo largo de la escala que representan los tres ejes del cubo. El resultado de ubicar cada Plan de Desarrollo dentro de los tres ejes se muestra en la Figura 9. Primero se hará una descripción de la figura de cada país; debido a que los modelos de los tres países comparten la misma casilla dentro del eje Y, la descripción se centrará en un inicio en los dos ejes restantes. En el siguiente subtítulo se realizará la comparación entre los modelos, señalando diferencias y similitudes; aquí se desarrollan a profundidad dos similitudes: el eje Y y la participación ciudadana dentro de la etapa de control o seguimiento. Finalmente se hará una descripción del rol que juega la ciudadanía dentro de los Planes de Desarrollo.

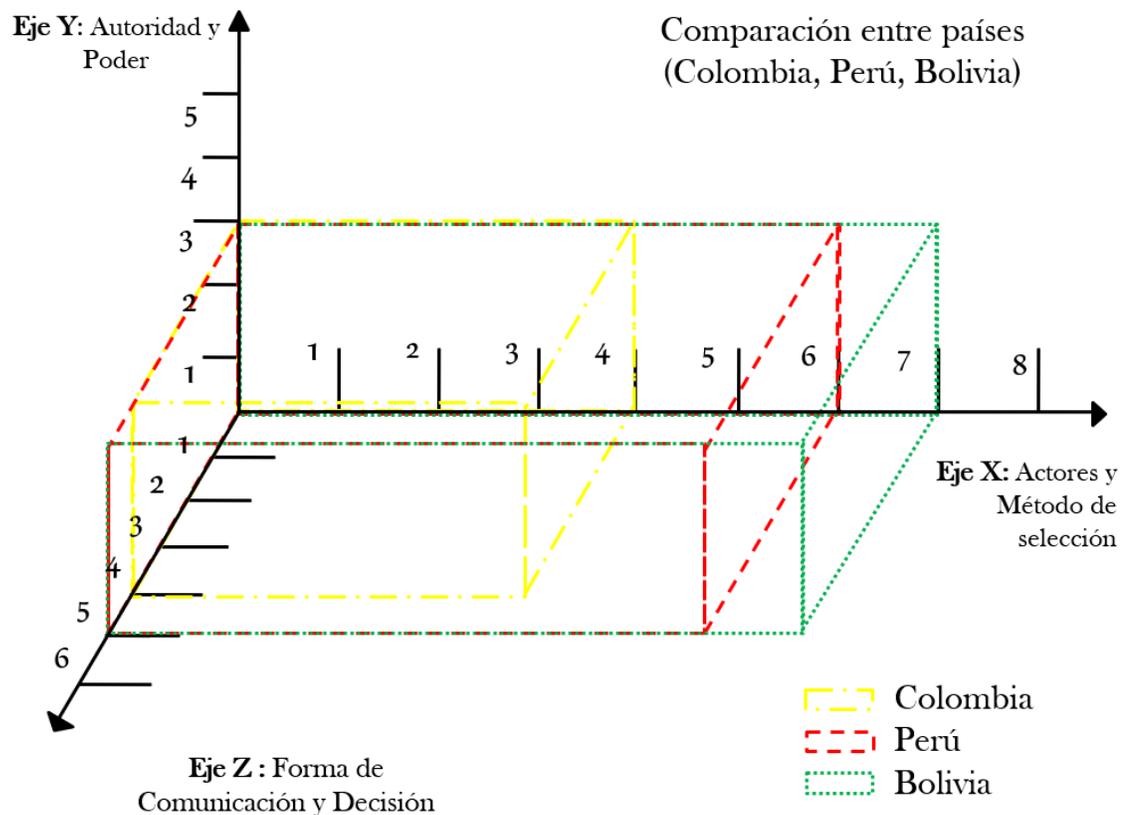


Figura 9: comparación gráfica entre los Planes de Desarrollo de los tres países estudiados utilizando el “cubo de la democracia”, propuesto por Fung 2006.

6.4.1. Colombia

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de Colombia alcanza la categoría 4 en el eje X (partes interesadas), la categoría 4 igualmente en el eje Z (agregar y regatear preferencias) y la categoría 3 en el eje Y (recomendación y consulta).

Primer eje (X): su posición significa que se incluyen a todos los actores desde “partes interesadas”, en orden descendente, hasta “administradores expertos”. Concretamente, la participación ciudadana se expresa a través de los Consejos Territoriales de Planeación. Los sectores que representar (tipo de actores) son definidos dentro del municipio a través de un

acuerdo municipal; a partir de allí, el alcalde escogerá a los actores particulares que conformarán el Consejo Territorial de Planeación. En este Consejo pueden participar como representantes de la sociedad civil tanto actores políticos (representantes de profesión que suelen percibir un sueldo por su labor) como partes interesadas (ciudadanos que representan un interés político, pero no perciben salario por ello). Los actores políticos son aquellos que suelen representar asociaciones gremiales o grupos económicos, mientras las partes interesadas son aquellos que participan por voluntad política, como representantes de grupos coyunturales, poblaciones marginadas, comunidades étnicas o minorías. Sin embargo, se hace la salvedad que en el Consejo participan principalmente los actores políticos (professional stakeholders). Como los actores son escogidos por el alcalde, no alcanza el valor de 5 en la escala de este eje.

Tercer eje (Z): se le asigna al PDM un valor de 4 en la escala, referente a “comunicación y participación”. Como se mencionó anteriormente, la participación ciudadana se da dentro del Consejo Territorial de Planeación y es allí donde los ciudadanos se comunican y toman decisiones. La decisión que se toma se expresa en un concepto técnico el cual será remitido al alcalde para su revisión. Así, los actores políticos y las partes interesadas que conforman el Consejo discuten en asamblea y buscan que los intereses políticos que ellos representan se vean reflejados en el PDM. Los actores “ponen sobre la mesa” los intereses que ellos representan con el fin de construir un documento (concepto técnico) que comunique al ejecutivo sus demandas; estos intereses son regateados con los otros representantes, se hacen apuestas y se retiran propuestas, y se busca que las recomendaciones finales maximicen los intereses que representan los actores. El concepto técnico es entonces el producto de la agregación de intereses. Cabe resaltar aquí que estas dinámicas caracterizan a la categoría 4 (Eje Z) y se asemejan a las prácticas dentro del mercado, donde se agregan intereses y se busca maximizar utilidades. Sin embargo, estas dinámicas no permiten la consolidación de un interés común a través de procesos deliberativos, pues la agregación de intereses individuales no permite la consolidación de una racionalidad colectiva (incluso algunas teorías niegan que dicha racionalidad sea posible). Por lo tanto, no es posible asignarle un

valor de 5 en la escala de “Comunicación y Decisión”, pues se caracteriza por un componente deliberativo en la participación.

6.4.2. Perú

El PDM Concertado (PDMC) de Perú alcanza la categoría 6 en el eje X (reclutamiento focalizado abierto), la categoría 5 en el eje Z (deliberar y negociar) y la categoría 3 en el eje Y (recomendación y consulta).

Primer eje (X): en el PDMC, la participación ciudadana se manifiesta a través de los Consejos de Coordinación Local Distrital. Los actores que conforman los Consejos suelen ser también actores políticos y en menor medida partes interesadas. Sin embargo, la diferencia se presenta en torno al método de selección. Los actores que desean participar dentro del Consejo deben inscribirse previamente para después ser escogidos a través de un proceso de elección popular. Este diseño institucional genera incentivos para que más actores quieran participar del proceso; consiste en una convocatoria abierta que permite reclutar a los actores interesados. Este diseño es un reclutamiento focalizado, por que selecciona y busca unas características particulares en los actores. Permite diferenciar los que actores políticos de otro tipo de actores, por ejemplo, de carácter artístico o religioso. Por esto se ubica en la categoría 5. El hecho de que el Consejo deba estar compuesto como mínimo por un 40% de actores representantes de la sociedad civil de cuenta de la focalización en el procedimiento de selección. Cabe resaltar que la participación ciudadana se concentra en ese porcentaje de representantes de la sociedad civil. La selección de los actores a través de elección popular restringe el número y tipo de actores que participan, lo que le diferencia de la “participación voluntaria”, donde todo aquel interesado puede participar, sin ningún tipo de restricción. Esta diferencia no le permite alcanzar la categoría 7 (participación voluntaria) de este eje.

Tercer eje (Z): respecto a la dimensión de “Comunicación y Decisión”, el PDMC se ubica dentro de la categoría 5, “deliberar y negociar”. Se asignó esta categoría por que los miembros del Consejo de Coordinación Local Distrital realizan sesiones conjuntamente con

el alcalde y otras autoridades públicas, donde tienen la oportunidad de expresar sus intereses y tratar de llegar a un común acuerdo con el ejecutivo y con otros sectores. Esto es gracias a que en el diseño institucional, se incluyen a los actores públicos (alcalde, secretarías, etc) como miembros integrales del Consejo. Adicionalmente, la Ley de Municipalidades (Ley 27972, 2003) le otorga cualidades propositivas al Consejo de Coordinación Local Distrital adicionales, por fuera del PDMC, orientadas a temas como convenios de cooperación o crear fondos de inversión. Esta diferencia en el diseño del mecanismo, que ubica a los actores dentro de un mismo espacio y tiempo, permite una comunicación más directa entre ciudadanía y gobierno. Este arreglo deliberativo en el mecanismo permite su ubicación en la categoría 5.

6.4.3. Bolivia

El Plan Territorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI) de Bolivia alcanza la categoría 7 en el eje X (partes interesadas), la categoría 5 igualmente en el eje Z (deliberar y negociar) y la categoría 3 en el eje Y (recomendación y consulta).

Primer eje X: respecto a la dimensión de “actores y selección”, vemos que logra alcanzar un alto puntaje en la escala, clasificándose en la categoría 7, titulada “participación voluntaria”; un nivel por encima de Perú. Esto es debido a que, en los principios administrativos que fundamentan al Plan, se considera al ciudadano como un sujeto político con un vínculo especial con el territorio, es por ello por lo que es importante vincular a la comunidad en su totalidad dentro del proceso la planeación. Esto se presenta en las primeras etapas del proceso, concretamente durante el diagnóstico, gracias a la constitución de reuniones (barriales, comunales) entre el gobierno local electo y la comunidad. Este diseño institucional permite que cualquier miembro de la comunidad pueda asistir voluntariamente y participar del evento, ya sea exponiendo sus demandas o escuchando y vigilando el proceso. Esta instancia está diferenciada de los talleres, donde la participación es más restringida y focalizada. Es la definición de estas reuniones lo que aumenta el carácter participativo del PTDI y permite catalogarlo en la categoría 7 de la escala. No se clasifica en la siguiente

categoría, esfera pública difusa, pues la participación implica incurrir en costos de tiempo y de trasladarse al lugar de la reunión, mientras que en la categoría 8 la participación se da desde a través de otros mecanismos que reducen estos costos, como la opinión pública, el gobierno abierto o el gobierno electrónico.

Tercer eje Z referente: referente a la dimensión de “comunicación y participación”, el PTDI se encuentra dentro de la categoría 5 que comparte con el PDMC de Perú. Esta vez es el escenario de los talleres locales lo que le da al Plan el arreglo deliberativo que permite ubicarlo en esta casilla. En estos talleres, los actores políticos y las partes interesadas, al igual que en Perú, se reúnen para construir de forma conjunta el PTDI de la mano con actores públicos. En estos espacios se busca construir una noción de interés público en torno al valor del “vivir bien”. El diálogo estará orientado entonces por este valor y el diseño institucional permite que dentro de los talleres que negocien los intereses entre los actores públicos, privados y civiles (comunidad en su diversidad). Estos talleres, a diferencia de las reuniones anteriormente mencionadas, son las que permiten avanzar en el carácter deliberativo del Plan de Desarrollo, en contraste con las reuniones donde los ciudadanos solo expresan sus intereses y demandas. Esta diferenciación en los escenarios presenta dinámicas complementarias en torno a la participación dentro de los PTDI.

6.4.4. Comparación

En primer lugar, se puede evidenciar que los tres Planes de Desarrollo comparten la misma casilla dentro del eje Y, referente a Autoridad y Poder. Esto quiere decir que, independientemente de las diferencias en los diseños institucionales, el impacto de que tiene la participación dentro de las decisiones públicas es muy similar. Los tres Planes de Desarrollo se ubican en la categoría 3, que corresponde a “recomendaciones y consulta”. El diseño institucional de los planes está orientado a crear canales (inputs) que permitan el ingreso de demandas políticas al sistema, para complementar el modelo de democracia representativa, como se menciona en la Sentencia C-551 (2003). La limitación que se encuentra en este eje y que comparten los tres planes corresponde al carácter vinculante de

la participación ciudadana. A pesar de que la participación incluya más actores y presente arreglos deliberativos, si las decisiones que se toman dentro de los Consejos no tienen un carácter vinculante: que se incluyan las demandas ciudadanas dentro del Plan de Desarrollo depende del ejecutivo (alcalde) y el legislativo (Consejos municipales o quien haga las veces del legislativo a nivel local). Esto quiere decir que el poder se concentra primordialmente en los representantes; depende de la voluntad política del alcalde (incluir las reformas dentro del PDM) y depende del poder de veto del legislativo aprobarlo o no. Para que los mecanismos participativos de los Planes de Desarrollo alcancen la categoría de co-gobernanza, el diseño institucional debe incluir una forma de vincular los resultados de la participación ciudadana a la acción pública, manifestada a través del Plan de Desarrollo.

En segundo lugar, otra similitud entre los tres planes de desarrollo corresponde a las características de la participación ciudadana dentro de la etapa de control de los PDM. Las dimensiones que toma la participación ciudadana durante esta etapa están representadas en la Figura 10. Aquí se puede evidenciar que la participación alcanza la máxima categoría dentro de la dimensión de “actores y selección” (eje X), dentro de la categoría de “esfera pública difusa”. Esto significa que cualquier ciudadano y en cualquier momento, de manera voluntaria, puede participar y realizar un ejercicio de control civil del proceso que lleva el PDM. Esto es gracias a la implementación de herramientas referentes al gobierno abierto y reformas institucionales que buscan hacer una gestión pública más transparente. De esta forma, los ciudadanos pueden buscar en internet información referente al Plan de Desarrollo. A pesar de esto, en los otros dos ejes la participación alcanza un valor de 2. Dentro del eje Y se encuentra en la categoría de “influencia comunicativa”, esto quiere decir que el poder que ejerce la ciudadanía se da a través de la manifestación de sus demandas, con lo que busca crear un canal comunicativo (input) dentro del Estado para transitarlas. Respecto al eje Z, se ubica dentro de la categoría de “expresar preferencias”, debido a que el poder que ejerce (representado en el eje y) solo le permite al ciudadano hacerse escuchar, le permite expresarle al gobierno sus demandas. De esta forma, cualquier ciudadano puede hacer un seguimiento de los planes de desarrollo y expresará su acuerdo o desacuerdo con el plan a través de canales comunicativos con el gobierno. Estos canales comunicativos pueden ser formales o

informales, depende de los gobiernos la institucionalización de estos inputs para que estas expresiones no devengan en eventos violentos.

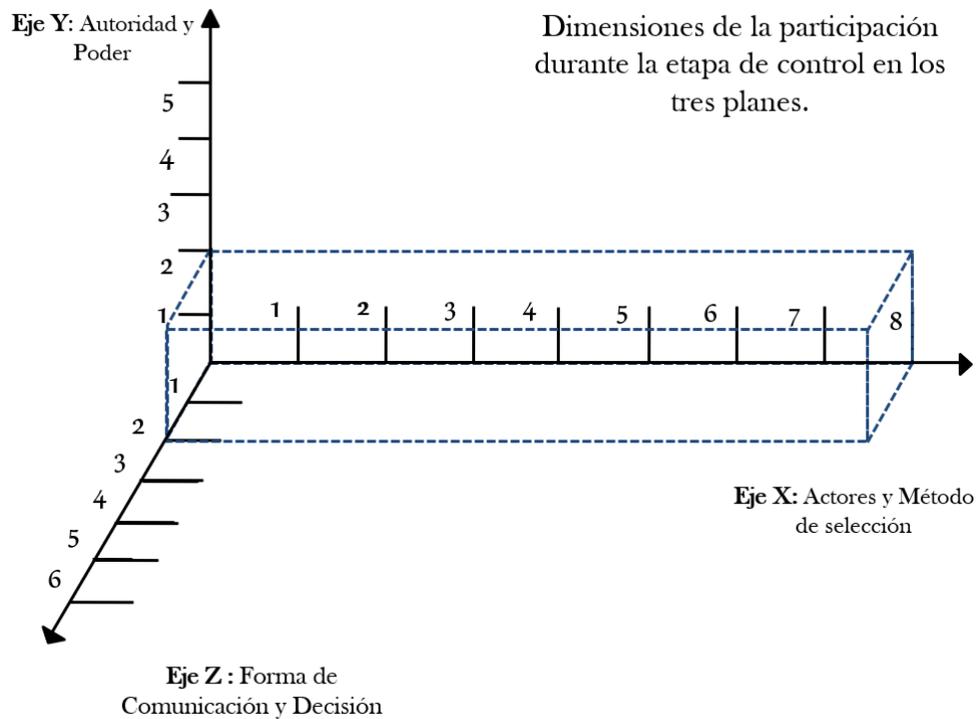


Figura 10. Dimensiones de la participación ciudadana durante la etapa de control en el proceso de elaboración de los tres planes de desarrollo.

En tercer lugar, respecto al volumen de las figuras que forman los planes de desarrollo, se puede decir que la figura conformada por el PDM de Colombia es la de menor tamaño, con un volumen de 48 unidades. Por el contrario, la figura construida por el PTDI de Bolivia es la más grande con un volumen de 105. Perú con el PDMC, menor que Bolivia, conserva su distancia de Colombia con un volumen de 90 unidades. Esto quiere decir que de los tres mecanismos participativos que conforman los planes de desarrollo, el PDM de Colombia es el que más se apoya en el modelo de democracia representativa tradicional; en cambio, el PTDI de Bolivia se acerca más a un modelo de democracia directa. Haciendo la salvedad de que las diferencias se encuentran en los ejes Y y Z.

En cuarto lugar, en torno al eje X (actores y selección), el plan que más ha profundizado la participación en esta dimensión es el PTDI de Bolivia, con un valor de 7, gracias a las reuniones barriales y comunales. El PDM de Colombia es el que se encuentra más abajo con un valor de 4. La diferencia reside en que los actores que participan son escogidos por el alcalde, es decir, que su selección depende de la voluntad del ejecutivo. Esto después de que la tipificación de actores vía acuerdo municipal. Un poco más allá se encuentra Perú, quien creó un diseño que permite a los representantes de la sociedad civil auto postularse para el cargo, en donde los miembros del Consejo de Coordinación Local Distrital serán posteriormente escogidos a través del ejercicio del voto donde participa toda la comunidad.

En quinto lugar, acerca del eje Z (comunicación y decisión), podemos ver que los tres planes son muy similares entre ellos. En una misma casilla se encuentran Bolivia y Perú, dentro de la categoría 5 (deliberar y negociar). Un nivel más abajo está Colombia, dentro de la categoría 4 (agregar y regatear preferencias). La diferencia se encuentra en los arreglos deliberativos que integran los planes de Perú y Bolivia. Al contrario, en el diseño institucional de Colombia no se encuentran dichos arreglos, pues no incluye de forma explícita un escenario que reúna en tiempo y espacio al gobierno con el Consejo Territorial de Planeación. La comunicación que se presenta no es necesariamente simultánea y las reuniones son de forma extraordinaria. Esta limitación la resuelve el diseño en Perú al integrar en el Consejo a los representantes de la sociedad civil y al gobierno. De forma similar, el diseño del PTDI en Bolivia a través de los talleres, permite la comunicación de doble vía Estado-Ciudadanía de forma simultánea. Respecto a la toma de la decisión, en Perú, al incorporar en un mismo cuerpo a ciudadanía y gobierno, obliga que en las sesiones se busque un acuerdo en torno a un interés público. En Bolivia, el ejercicio que se realiza en los talleres está orientado a la construcción del interés público en torno al Vivir Bien, lo que permite la consecución de un acuerdo entre las partes.

6.4.5. El rol de la ciudadanía

Finalmente, teniendo en cuenta el análisis anterior es posible hacer una comparación del rol de la participación dentro de los Planes de Desarrollo en los tres países estudiados. Primero,

es posible evidenciar cómo los mecanismos participativos dentro de los Planes de Desarrollo tienen un papel preponderantemente consultivo. La forma en que la ciudadanía es tenida en cuenta dentro de la planeación local es para ser informada de los sucesos y acciones públicas y para que exprese opiniones, más o menos técnicas, sobre los procesos. Los cuerpos colegiados como los CTP o los CCLD se constituyen para que expresen conceptos o expongan sugerencias que presenten los intereses de la ciudadanía. Sin embargo, su participación se ve limitada desde el diseño institucional, pues los productos de estos cuerpos colegiados no son vinculantes. Esto quiere decir que en el diseño institucional no hay un mecanismo que obligue a incorporar los “outputs” de estos cuerpos colegiados dentro del proceso político. Crean los canales comunicativos, pero no le dan autoridad, dado que el poder, representado en la capacidad de veto, se sigue concentrando en el gobierno.

Los países Perú y Bolivia han buscado ir un poco más allá desarrollando mecanismos propositivos. En Perú, esto es posible gracias a que en el diseño institucional se integra sector público y civil dentro del CCLD, esto crea el escenario donde los ciudadanos pueden expresarle, de forma directa y en tiempo real, sus exigencias y demandas al gobierno. En Bolivia es posible gracias al desarrollo de los talleres. Esto muestra la importancia que puede tener en los diseños institucionales los escenarios en donde actores públicos, privados y civiles compartan el mismo tiempo y espacio. En Colombia, el concepto técnico que emite el CTP busca ser un componente propositivo, pero se ve limitado, debido a que esta interacción Estado-ciudadanía se da en espacios y tiempos diferentes (no simultáneos).

Segundo, este carácter consultivo se ve reflejado en las etapas del proceso donde interviene la participación ciudadana. Esta se concentra en las etapas de “diseño” y “control”, común en los tres países. De manera que la función de la ciudadanía es mostrar acuerdo o desacuerdo con el Plan de Desarrollo presentado por el alcalde y hacer un seguimiento para ver que este plan se cumpla. La participación en otras etapas es limitada y no se presenta en todos los países. Bolivia logra introducir la participación ciudadana en las etapas de “diagnóstico” y “concertación”, con las limitaciones previamente mencionadas. La participación dentro del diagnóstico presenta un tinte más político que técnico; la ciudadanía en esta etapa tiene la

posibilidad de cambiar los problemas públicos a tratar, introducir uno nuevo o reorganizar la prioridad de atención de estos problemas. Esto permite que más allá de hacerle cambios al diseño del Plan presentado, permite rediseñar y replantear el plan desde su inicio. Esto lo logra Bolivia a través de las reuniones locales. También logra introducir la participación dentro de la concertación, a través de los talleres. Allí, la ciudadanía, al estar presente al momento de tomarse la decisión del diseño definitivo antes de ser emitido para su aprobación, puede expresar su acuerdo o desacuerdo ante el diseño definitivo del Plan. Su participación se incluye en la concertación, pero esto no significa que tengan capacidad de veto sobre el diseño final.

Perú también logra introducir la participación ciudadana en la concertación dentro de los CCLD con características similares a Bolivia. Están presentes en la toma de decisiones, pueden expresar intereses y preferencias, pero no tienen capacidad de veto sobre el diseño final. Por el contrario, Colombia no logra insertar la participación dentro del “diagnóstico” y la “concertación”. Las acciones del CTP entran en primera instancia en la etapa del diseño, para hacer una valoración del Plan presentado por el alcalde. De igual forma, emiten el concepto técnico, pero no se encuentran presentes en el momento en que el alcalde decide aceptar el diseño y pasarlo al Consejo Municipal para su aprobación. Nuevamente, esta diferencia del tiempo y espacio limita la participación e impide que la ciudadanía se involucre en la etapa de concertación.

Tercero, a partir del “cubo de la democracia” es posible señalar que el carácter participativo en los tres Planes de Desarrollo presenta características muy similares. Las diferencias más profundas se encuentran dentro de la dimensión del Eje X; dimensión en la cual Bolivia ha logrado profundizar a través de su diseño institucional. No obstante, Perú no se encuentra muy lejos, pues se ubica sólo una escala más abajo que Bolivia. Colombia se encuentra rezagado en esta dimensión, sin embargo, logra mantener corta la diferencia dentro del eje Z (comunicación y decisión) y los iguala en la escala del eje Y (autoridad y poder).

Cuarto, podemos vislumbrar que estas diferencias institucionales tienen una relación con los fundamentos filosóficos que sostienen la participación pública y administración pública. En Colombia y en Perú, estas transformaciones administrativas que se abren a la participación ciudadana están orientadas principalmente por los principios de transparencia en la acción pública. Igualmente, se apoyan en la ciudadanía como un agente que permite reducir costos de información que hace la acción pública más eficiente, y no como un actor político que busca constituir su proyecto de vida y sociedad a través de mecanismos democráticos y la planeación local. Por el contrario, en Bolivia, la legislación le da un importante peso a las comunidades y su relación con el territorio; además, le otorga un gran valor a la autonomía de las entidades territoriales. Aquí, las comunidades son un actor político central en la planeación, mientras que en Bolivia y Perú, la ciudadanía son agentes complementarios. Estos principios filosóficos se ven reflejados en el diseño institucional que tendrán los Planes de Desarrollo. En contraste, mientras Bolivia se acerca a un modelo de democracia directa donde el ciudadano es el actor principal de la acción política, Colombia se aferra al modelo de democracia representativo, donde el poder recae en mayor medida en los representantes políticos y el actor central de la acción política es el Estado.

7. Conclusiones

A partir de la investigación realizada, es posible plantear tres grandes conclusiones.

- El cubo de la democracia propuesto permite evidenciar la tensión aún existente entre los modelos de democracia tradicionales. Países cuyos mecanismos democráticos puntúan un bajo carácter participativo se sustentan en modelos representativos, donde la gestión pública está orientada desde la alcaldía. Por otro lado, una profundización en la participación le devuelve un poco del poder que el ciudadano había cedido al representante, lo que significa aproximarse más a un modelo de democracia directa. Los PDM evidencian dicha tensión entre los modelos, pues encontramos países como Bolivia que buscan darle más control al ciudadano, mientras países como Colombia prefieren confiar en la experticia de los representantes.

- El rol de la ciudadanía dentro de los Planes de Desarrollo Municipal sigue siendo limitado. Los mecanismos participativos mantienen un carácter predominantemente consultivo; los ciudadanos son una fuente información para facilitar la toma de decisiones. Esto es por dos motivos principales: la participación ciudadana no suele presentarse en el mismo escenario donde se toman las decisiones; segundo, la participación ciudadana no tiene un carácter vinculante con el proceso, puesto que las decisiones que tomen los ciudadanos no tienen capacidad de veto sobre los Planes de Desarrollo. Estas dos condiciones limitan la participación ciudadana y le otorgan un rol pasivo.
- Las diferencias principales en el carácter participativo de los PDM en los tres países estudiados se centran en el tipo de actores que participan del proceso y la forma en que los actores son seleccionados para participar. Modelos más democráticos significan aquellos que involucran a más ciudadanos dentro de la entidad territorial, a su vez que aquellos que permitan una participación más abierta y voluntaria.

8. Recomendaciones para el caso colombiano

A partir del cubo de la democracia, es posible diferenciar tres dimensiones sobre las cuales se pueden profundizar los mecanismos de participación ciudadana. En ese orden de ideas, es posible plantear tres recomendaciones para el caso colombiano, una referente a cada dimensión participativa. En primer lugar, cambiar la selección de los miembros de los Consejos Territoriales para que sea de elección popular permite una selección más abierta de los actores. En segundo lugar, institucionalizar y reglamentar escenarios deliberativos donde por obligación se encuentren los actores públicos, privados y civiles, lo cual permite una mejor comunicación entre las partes y una participación más dinámica. En tercer lugar, darle cualidad de veto al concepto técnico emitido por el Consejo Territorial, de forma que no se pueda pasar el Plan al Consejo Municipal sin aprobación del Consejo Territorial, lo cual permite darle mayor poder a la participación ciudadana.

9. Bibliografía

- Alvites, E. (2011). Descentralización y derechos sociales. Reflexión en torno a su Realización. *Pensamiento Constitucional* , 31-53
- Araujo, R (2011). Delimitación conceptual de la participación ciudadana administrativa. En Araujo, E & Torres, M. (2011) Retos de la democracia y de la participación ciudadana. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.
- Bawole, J. N. (2017). Pro-Poor Decentralization in Ghana: Exploring the Facilitators and the Limitations. *Administrative Theory & Praxis*, 122-139.
- Bland, G (2010) Elections and the Development of Local Democracy. En E. Connerley, K.Eaton and P. Smoke, *Making Decentralization Work* (págs. 47-80). Lynne Rienne Publisher. Boulde, Estados Unidos.
- Bojanic, A. (2018). El efecto de la descentralización fiscal, sobre el crecimiento, la inflación y la desigualdad en América Latina. . *Revista de la CEPAL N° 124*, 61-84.
- Brinkerhoff, D; Azfar, O (2010) Decentralization and Community Empowerment. En E. Connerley, K. Eaton and P. Smoke, *Making Decentralization Work* (págs. 81-114). LynneRienne Publisher. Boulde, Estados Unidos.
- Cabrero, E (2006) Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 34, 1-19.
- Carrión, F. (2003) Procesos de descentralización en la Comunidad Andina. Organización de Estados Americanos. FLACSO. Quito, Ecuador.
- Carciofi, R., Cetrángolo, O., & Larrañaga, O. (1996). *Desafíos de la Descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- Cavarozzi (1991) Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, 74, 85-111.
- CEPAL. (1997). *Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*. CEPAL.
- Collier, D., & Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives: conceptual innovation in comparative research. *World Politics* , 431-450.

- Corporación Andina de Fomento - Banco de Desarrollo de América Latina (2003) Planeación: base de la Gestión Municipal. “Lineamientos generales para la formulación del PDM 2004-2007”.
- Cornelius, W., Eisenstadt, T., & Hindley, J. (1999). *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. San Diego, California: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Crawford, G. (2008). *Decentralization and the limits to poverty reduction: Findings from Ghana*. Oxford Development Studies, 36 (2): Oxford.
- Denhardt, R. & Denhardt, J.V. (2000). The New Public Service: serving rather than steering. *Public Administration Review* 60(6), 1-11.
- Departamento Nacional de Planeación (2007) El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Diamond, L., & Tsalik, S. (1999). Size and Democracy: The Case of Decentralization. En L. Diamond, *In Developing Democracy. Toward Consolidation* (págs. 117-160). Baltimore&Londres: The John Hopkins University Press.
- Diaz-Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 341-379.
- Díaz, G (2017). Redes políticas y procesos de descentralización: el caso de cuatro regiones en Chile. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. 218-240.
- Eaton, Kent; Connerley, Ed. (2010) Democracy, Development and Security as Objectives of Decentralization. En E. Connerley, K. Eaton and P. Smoke, *Making Decentralization Work* (págs. 1-24). Lynne Rienne Publisher. Boulde, Estados Unidos.
- Eaton, K; Schroeder, L. (2010) Measuring Decentralization. En E. Connerley, K. Eaton and P. Smoke, *Making Decentralization Work* (págs. 167-186). Lynne Rienne Publisher. Boulde, Estados Unidos.

- Falletti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 327-346.
- Fung, A. (2006) Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*. 66-75.
- Fung, A. (2015) Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*. 1-10.
- Garcés-Villamil, M., & Rapalino-Bautista, W. (2015). La consulta popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris* 11 (1), 52-62.
- Gibson, E. (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. Londres: The John Hopkins University Press.
- Haro, A. (2010) La descentralización política en los países andinos. Si Somos americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos*, 10 (1), 131-145.
- Hiskey, J. (2010) The Promise of Decentralized Democratic Governance. En E. Connerley, K. Eaton and P. Smoke, *Makin Decentralization Work* (págs. 25-46). Lynne Rienne Publisher. Boulde, Estados Unidos.
- Howlett, M (2009) Governance modes, policy regimes, and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*. 42. 73-89.
- Jütting, J., Corsi, E., & Stockmayer, A. (2005). Decentralization and poverty reduction. *OECD Development Centre Policy Insights N° 5*.
- Katsiaouni, O. (2003). *Decentralization and poverty reduction: Does it work?* Ciudad de México.
- Levi-Faur, David (2011) “From big government to big governance” en Levi-Faur, David, *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, March
- Lizcano, F (2012) Democracia directa y democracia representativa. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*. 60. 145-175.
- Llorca, C., García, R., & Sáez, J. (2017). Pobreza y descentralización fiscal. Un análisis empírico mediante panel de datos de países. *El Trimestre Económico*, 611-643.

- Loewen, B. (2018). From Decentralization to Re-Centralization: Tendencies of Regional Policy and Inequalities in Central and Eastern Europe. *Administrative Culture* 18 (2) , 103-126.
- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Maraví, M. (1998). EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL PERÚ A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993. *Ius et Praxis*, 135-148.
- Monroy, M. (2011) La democracia representativa y participativa. En Araujo, E & Torres, M. (2011) Retos de la democracia y de la participación ciudadana. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.
- Moreno, L. (2004) Reforma y reestructuración del Estado del Bienestar en la Unión Europea
- Morón, E. (2006). Política Fiscal 1980 - 2000. De la precariedad a la crisis y viceversa. Consorcio de investigación económica y social. En línea: http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/polfiscal_em_cies.pdf
- Novak, F (2011) Mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa. *Agenda Internacional*, 29, 67-90.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Offe, C (1990) Contradicciones en el Estado de Bienestar. Editorial Alianza Universidad
- PNUD (2004) La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Alfaguara S.A. Buenos Aires, Argentina.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. Oxford: OUP Oxford.
- Rodden, J. (2000). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the world. *American Journal of Political Science*, 670-687.
- Rhodes, R (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. *Peripheral Vision*. 28 (08). 1-22.
- Salazar, J. G. (2007). Decentralization, politics and service delivery in Mexico. *IDS Bulletin*, 38 (1), 70-76.

- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México, D.F.: Editorial Patria.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Smoke, P. (2003). Decentralization in Africa: Goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development*, 7-16.
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 93-110.
- Steine, S. (2007). Decentralization and poverty: Conceptual framework and application to Uganda. *Public Administration and Development*, 27 (2), 175-185.
- Treisman. (1999). *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*. Michigan: University of Michigan Press.
- Treisman, D. (2000). Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity? *American Political Science Review*, 837-57.
- Vargas Hernández, J.G. (2003) "La reforma del estado en Latinoamérica" en Contribuciones a la Economía. En línea: <http://www.eumed.net/ce/>
- Vásquez, L. M., Mejía-Cáceres, M. A., & García, J. D. (2018). PDM de Candelaria: análisis factorial de las brechas sociales y revisión del concepto de desarrollo a través del análisis crítico del discurso. *Equidad y Desarrollo*, (31), 153–172.
- Velásquez, F & Gonzáles, E (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. Bogotá, Colombia.
- Welp, Y., & Serdült, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria del mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos* 24 (1), 169-1
- Wibbels, E. (2000). Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance. *American Journal of Political Science*, 687-702.
- Zovatto, D. (2010). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: balance comparado 1978-2010. *Revista de Sociología* 24, 87-124.

10. Anexos

10.1. Tablas

Tabla 1: caracterización de los tipos de régimen democrático reales propuesta en Lizcano, 2012.

Comunidad política en comparación con representantes (o autoridades en general)	RPDD histórico	RPDR histórico
Cantidad de poder	Mucho	Poco
Número de decisiones	Muchas	Pocas
Control sobre representantes	Mucho	Poco

Nota: Estas diferencias justifican que se establezcan dos tipos de representantes: el controlado, con poco poder y típico del RPDD histórico, y el fiduciario, con mucho poder y típico del RPDR histórico (y del RPDR puro).

Tabla 2: Tabla de relación entre actores y actividades en el proceso del PDM (PDM), tomada de DNP (2007).

ACTIVIDADES	Actores internos y externos						Plazos
	Alcalde	Consejo de Gobierno	Oficinas de Planeación	Secretarías sectoriales entes descentralizados	Secretaría de Hacienda	Consejo Territorial de Planeación	
1. Establecer direccionamientos para la formulación del proyecto-plan	•	•	•				
2. Formulación del proyecto-plan según directrices			•	•	•		
3. Presentación al consejo de gobierno del proyecto-plan			•				
4. Consolidación del proyecto-plan		•	•				Entre enero y febrero de 2008
5. Convocatoria, conformación y formalización del Consejo Territorial de Planeación	•		•				
6. Presentación al Consejo Territorial de Planeación con copia al Consejo municipal o Asamblea departamental	•		•				
7. Revisión, socialización y remisión de concepto al alcalde o gobernador						•	A más tardar el 31 de marzo de 2008
8. Presentación del proyecto-plan ajustado al Consejo municipal o Asamblea departamental	•		•				A más tardar el 30 de abril de 2008
9. Revisión, ajustes al proyecto plan de desarrollo	•		•			•	Mes de mayo de 2008
10. Aprobación del plan de desarrollo 2008 - 2011						•	Máximo el 31 de mayo de 2008

10.2. Figuras.

Clasificación de los regímenes políticos

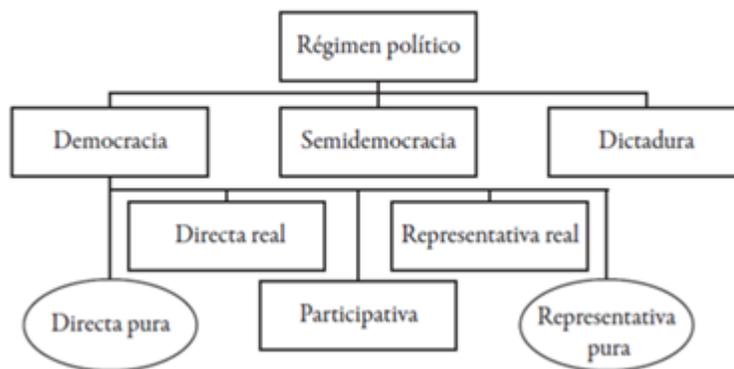
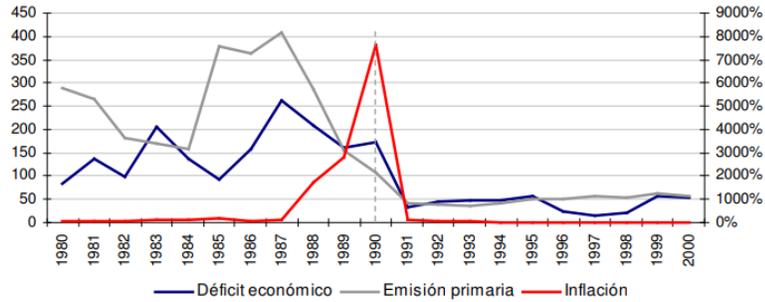


Figura 5: Mapa de clasificación de los tipos de Régimen Político y concretamente los Regímenes Democráticos, propuesto en Lizcano, 2012.

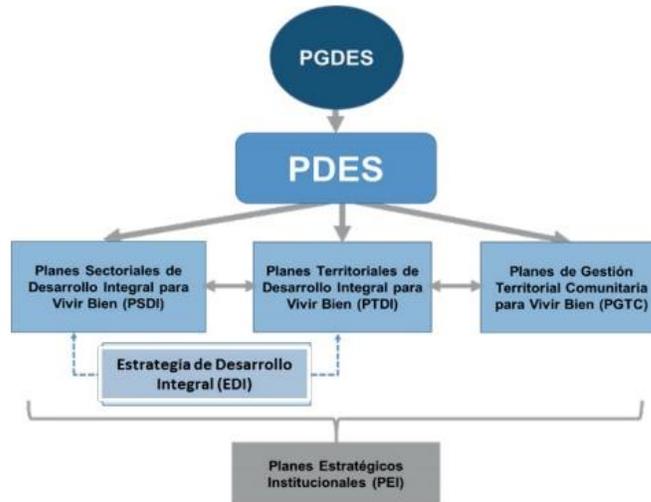
Gráficos

Gráfico 1: Déficit Económico, Emisión Primaria e Inflación anual
(en Millones de Nuevos Soles constantes y Porcentaje)



Fuente: BCRP y Gobierno Central

Figura 6: gráfica del cambio inflacionario entre 1980 y 2000 en Perú, tomada de Morón, 2006.



PGDES: Plan General de Desarrollo Económico y Social; PDES: Plan de Desarrollo Económico y Social.

Figura 7. Diagrama jerárquico sobre los mecanismos de planeación en Bolivia, tomada de Ministerio de Planeación del Desarrollo, 2016.