

Descentralización política y participación local. Presentación de un modelo de análisis a través de cuatro casos.

Cecilia Schneider y Yanina Welp.

Cita:

Cecilia Schneider y Yanina Welp (2009). *Descentralización política y participación local. Presentación de un modelo de análisis a través de cuatro casos. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/505>

Descentralización política y participación local

Presentación de un modelo de análisis a través de cuatro casos

Dra. Cecilia Schneider

Universidad Di Tella, Conicet Buenos Aires
cecilia.schneider1@gmail.com

Dra. Yanina Welp

Zentrum für Demokratie aarau (ZDA),
Universidad de Zurich
yanina.welp@zda.uzh.ch

Abstract

A fines de los años 80' varios gobiernos locales, tanto europeos como latinoamericanos, comenzaron a poner en práctica mecanismos innovadores de participación ciudadana en el marco de procesos de descentralización política. Las causas que podrían explicar esta apuesta por la innovación democrática difieren según atendamos al comportamiento de una variable fundamental: el contexto político-institucional. Esta ponencia tiene por propósito presentar un modelo de análisis que de cuenta de la relación condicionante del contexto político sobre la dinámica y forma que adquiere la descentralización y la participación ciudadana (grados de formalización de ambas). Para ello, se detendrá a analizar las siguientes dimensiones: tipo de gobierno local (principales características); configuración institucional, básicamente, color político del gobierno local; grado de acceso al gobierno central (mediante recursos y correspondencia de color político); y grado de conflicto o fragmentación política. Se probará la eficacia del modelo para explicar en perspectiva comparada cuatro casos: dos latinoamericanos, Buenos Aires y Montevideo y dos europeos, Barcelona y Zurich.

1- Introducción

El ámbito local ha sido el escenario privilegiado para la generación de innovadores mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, las causas que podrían explicar esta apuesta por la innovación democrática difiere según atendamos al comportamiento de una variable fundamental: el contexto político-institucional, por el que entendemos aquí al conjunto de dimensiones o factores -no únicamente formales- del entorno político que ofrece incentivos para que una determinada acción política ocurra, suceda o se despliegue. Varias preguntas emergen al aproximarnos a este fenómeno: ¿Es la orientación política del partido gobernante un factor que influye en la definición y plasmación de la descentralización y participación en el ámbito local? ¿En qué medida el grado de acceso al gobierno central y el grado de conflicto o fragmentación política inciden también en la forma y dinámica que adquiere la descentralización y la participación? ¿Qué papel ha jugado la demanda e intervención ciudadana en estos procesos? ¿El modo en que estas políticas se implementan varía según el comportamiento de factores contextuales? Y si lo hacen, ¿cual es su importancia a la hora de analizar la forma y dinámica de la participación?

Con la intención de explorar estas cuestiones, la ponencia presenta un análisis detallado de la relevancia del contexto político y de sus implicancias sobre el surgimiento y la dinámica que asume la participación ciudadana. El análisis de esta variable procura reparar en las características específicas del contexto político y en cómo ello afecta la estructura de oportunidades para la participación y la descentralización. Como se puede advertir, esta variable tiene un fuerte carácter histórico y por ello, es de naturaleza diacrónica. En este sentido, debiera esperarse que el peso explicativo de la variable no sea el mismo en los cuatro casos abordados en este estudio: Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich, precisamente porque varía según los momentos históricos, culturales y políticos propios de la especificidad de cada ciudad y país.

2- El contexto político como variable explicativa

Para desarrollar el modelo nos hemos basado especialmente en el concepto de “estructura de oportunidades políticas”¹. La teoría establece que cuantas más oportunidades ofrezca el sistema para la representación formal de los distintos grupos e intereses, más permeable será a las necesidades ciudadanas y más abierta será su estructura. Mientras que cuanto más concentrado esté

¹ Uno de los primeros en utilizar el concepto ha sido Eisinger (1973), luego, como es sabido, entre los seguidores de esta tradición destacan autores como Tilly, Tarrow, McAdam o Kriesi.

el poder formal, su estructura será relativamente más cerrada y menos huecos habrá para la acción. En un sistema político la articulación y posiciones de los distintos actores (gobierno, partidos, ciudadanía) es un aspecto clave para comprender la apertura del sistema.

Se ha debatido largamente sobre la relación entre el color político del gobierno local y la promoción de la participación o, al menos, el origen de la oferta participativa (Font y Blanco 2004). Varios casos –a ambos lados del Atlántico- figuran como los antecedentes más típicos que podrían abonar fuertemente esta tesis que relaciona la participación con la orientación a la izquierda de los partidos políticos². Otros autores (Colino y Del Pino 2004) han sostenido la inexistencia de variaciones significativas que permitan apoyar la relación entre la orientación ideológica del gobierno y las experiencias participativas³, aunque destacan una influencia del color político sobre el carácter de las iniciativas que se emprenden, siendo las más innovadoras y deliberativas asociadas con partidos de izquierda. Todo parece indicar que la relación entre estas dos variables -el color político del partido en el gobierno y la manifestación de la participación- puede variar muchísimo según los casos y atendiendo a una serie de factores de carácter histórico, social, cultural y político igualmente importantes. Por ejemplo, otras investigaciones han indicado que, el carácter opositor o no del gobierno local respecto del central tiene mucho que aportar a la relación (Navarro 1999). Es decir, en la medida que el acceso del sistema político local al gobierno central sea menor aumentará las posibilidades para que se abra la participación institucional y viceversa⁴.

En esta ponencia analizaremos la influencia sobre la “participación ciudadana” del contexto político y la descentralización. Aún entendiendo que el contexto determina también la forma en la que se desenvuelve la descentralización, dado la evolución de estas experiencias, consideramos que es posible observar la participación ciudadana en sí misma. En síntesis, analizaremos:

² El modelo boloñés de democracia participativa puesto en marcha por el Partido Comunista Italiano en los años 60 (Navarro Yañez 1999), la gran descentralización política que vivió Barcelona en la transición democrática con la llegada de partidos de izquierda a su gobierno (Goma 2001), el presupuesto participativo implementado por el Partido de los Trabajadores en los años 80 en Porto Alegre (Avritzer, 1999, 2000, 2002 Baiocchi 2003, 2005, Abers 1996, 2000, entre muchos otros) o la “descentralización participativa” del gobierno de Montevideo desarrollada por el Frente Amplio a inicios de los 90 (Veneziano 2005).

³ Del Pino y otros (2003) señalan, por ejemplo, que en el Reino Unido el promedio de experiencias participativas realizadas durante el 2001 en ciudades gobernadas por el laborismo ha sido de 11, también 11 en las lideradas por el partido liberal, y de 10 en donde el partido conservador gobernó.

⁴ En los casos españoles de Córdoba y Málaga o en los italianos de Bologna y Vicenza los municipios protagonistas de esta apertura fueron gobernados por partidos de izquierda pero en clara oposición al gobierno central y en un claro enfrentamiento político iniciaron políticas de participación ciudadana.

La variable dependiente definida como **“participación ciudadana”**, que se observará aquí (y por falta de espacio) a partir de una aproximación general a la participación real canalizada a través de los mecanismos de participación ofertados por los gobiernos.

Las variables explicativas se definen de la siguiente manera:

El Contexto Político

- Color político del gobierno local
- Grado de acceso al gobierno central: alineación ideológica del gobierno local respecto al central, acceso a recursos
- Grado de conflicto político
- Fragmentación político partidaria

El Tipo y Grado de Descentralización y presencia de Mecanismos de Participación ciudadana definidos formalmente

- Estatus institucional, autonomía, competencias, recursos
- Elección (o nombramiento político) de las autoridades ejecutivas y deliberativas
- Existencia o no de organismos políticos descentralizados; elección directa de las autoridades de los distritos o consejos vecinales; capacidad de tomar decisiones de los consejos vecinales
- Existencia de mecanismos de democracia deliberativa (i.e presupuestos participativos)
- Existencia de mecanismos de democracia directa (iniciativa ciudadana para convocar a referéndum, revocatoria de mandato)

Por último, hemos tratado de testear las siguientes hipótesis:

- Las políticas de descentralización han sido consideradas un buen instrumento tendente a, entre otros fines, posibilitar mayores y mejores niveles de implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por ello el tipo y grado de descentralización política, el lugar que ocupa en la agenda política, el tipo de liderazgo político y de apoyos recibidos, la asunción de la misma como una política integradora son elementos fundamentales para comprender las distintas dinámicas y modelos de participación efectivamente ejercidos.
- El color del partido político en los gobiernos locales puede ejercer una influencia determinante especialmente al inicio de la implementación de las políticas de participación. Pero su fuerza debe ser analizada conjuntamente con otros factores contextuales. Existe una amplia base para creer que la relación entre estas dos variables - el color ideológico del partido en el gobierno y la

manifestación de la participación institucional - varía muchísimo según los casos y atendiendo a una serie de otros factores, también, de tipo contextuales. Por ejemplo, se ha de tener en cuenta las vinculaciones entre los principales actores del sistema político, las luchas que se dan entre ellos y la capacidad para generar o no consensos en esta materia. A su vez, el color político puede tener mayor peso en el tipo (formato) de iniciativas de participación a implementar

3. El análisis de los casos

3.1 Buenos Aires

El gobierno de Buenos Aires inicia en 1996 –bajo la jefatura del radical Fernando De la Rúa- un largo, conflictivo e incompleto proceso de descentralización política y administrativa acompañado, también, por una mayor presencia de canales formales de participación en la agenda local del gobierno. Ambos objetivos –el de la descentralización y el de la “democracia participativa” como forma de organizar las instituciones de gobierno- fueron recogidos en el Estatuto⁵ de la ciudad aprobado –mediante pacto entre las dos fuerzas mayoritarias (el Frepaso⁶ y la UCR)- durante los primeros meses del 96’.

El Estatuto buscó imprimir un sello de progresismo al estado local. Entre otros aspectos, establecía dictar una Ley General de Comunas, es decir, unidades de gestión política y administrativa con competencias territoriales⁷ que ejercerían funciones de planificación, ejecución y control de manera exclusiva y/o concurrente con el poder central. Asimismo, ordenaba la implementación de mecanismos de participación, especialmente, de carácter consultivo como el Consejo del Plan Estratégico, el Plan Urbano Ambiental, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Ciencia y Técnica, las audiencias públicas, consejos territoriales y el carácter “participativo” del presupuesto municipal.

Fruto de la negociación entre las dos fuerzas mayoritarias y de que ningún partido quería perder posiciones territoriales con la futura división urbana, se definió una cláusula que echaba -con intención o sin ella- un cerrojo a la descentralización. Se señalaba que la Ley de Comunas no debía

⁵ Constitución y ordenamiento del régimen jurídico municipal.

⁶ El Frepaso fue una fuerza política nacida en 1994 que supo aglutinar a gran parte del peronismo opositor al gobierno justicialista de Carlos Menem así como a socialistas y demócrata cristianos. En pocos años, esta fuerza logró desactivar por primera vez en la historia el clásico bipartidismo de la escena nacional y local.

⁷ Serían gobernadas por un presidente y una Junta Comunal de 7 miembros elegidos de modo directo por los ciudadanos de cada distrito.

aprobarse en un lapso menor a 4 años y mayor a 5 años⁸ al tiempo que le adjudicaba al jefe de Gobierno radical un rol clave en la “transición” a esa futura descentralización.

El Ejecutivo asume ese liderazgo, divide la ciudad en 14 zonas y crea por decreto los Centros de Gestión y Participación (CGP) que fueron presentados por el discurso oficialista como los “primeros entes desconcentrados de gobierno, unas proto comunas”⁹. Se conforman Consejos consultivos integrados por asociaciones civiles y políticos con representación en la Legislatura y se les dota de funciones como “la presentación de iniciativas y propuestas, información y seguimiento de las prestaciones públicas”. También, se inician algunas experiencias de intervención ciudadana como las jornadas públicas de discusión, audiencias y hasta reuniones preparatorias para el Presupuesto participativo. Esta fuerte iniciativa en manos del ejecutivo provocó en el legislativo¹⁰ un profundo malestar al ver bloqueada su autoridad para incidir en la geografía política urbana. El hecho que un proyecto de especial trascendencia para la estructura organizativa y política de la ciudad, fuera el fruto de la decisión y voluntad (legal) del ejecutivo y no de la deliberación y articulación de consensos en la Cámara marcará el largo camino de encuentros y desencuentros que hubo entre ambos poderes y dará por resultado una fallida descentralización y una demorada participación.

A partir del 99¹¹, el plan de descentralización y participación se ve aún más fuertemente condicionado por el comportamiento de otros factores del contexto político como el aumento del conflicto político, progresivo fraccionamiento partidario y estallido de la crisis política y social. La Alianza llega al gobierno local con el liderazgo de un fuerte defensor e impulsor de la descentralización durante los debates del Estatuto. Pero unos meses después de la asunción de Ibarra –en el 2000–, la representación en la legislatura estalla en mil pedazos: 11 fuerzas políticas, ninguna de ellas con mayoría propia y ningún bloque con quórum propio para sesionar por sí solo^{12 13}. Como otra expresión de ese malestar, apenas unos meses después, la Alianza se rompe lo

⁸ Plazo que se cumpliría entre el 2000 y el 2001.

⁹ Declaraciones del Jefe de Gobierno, Diario Clarín, Febrero, 1997.

¹⁰ La legislatura (1997-2000), con mayoría oficialista al inicio, vota durante el gobierno local radical un total de 7 leyes encargadas de reglamentar: la Defensoría del Pueblo (Ley n 3), el instituto de Audiencias Públicas (Ley n 6) con carácter consultivo y no vinculantes, el procedimiento de Iniciativa Popular (Ley N 40), el Consejo participativo del Plan Urbano Ambiental (Ley N 71), y la ley de Referéndum y Consulta Popular (Ley N 89). Pero no vota la Ley de Comunas ni el Presupuesto participativo.

¹¹ En el 99 se realizan elecciones a Presidente de la Nación, y gana la Alianza UCR-Frepaso que lleva como candidato al hasta entonces Jefe de Gobierno local.

¹² Recordemos que la Ley de Comunas exigía la aprobación y el voto positivo de las $\frac{3}{4}$ partes de la Cámara, es decir, de 40 de los 60 legisladores.

¹³ En esa etapa se presentaron en la Legislatura un total de 18 proyectos de Ley de Comunas y de Descentralización pero sólo se los llega a discutir en dos ocasiones. Los principales puntos de controversia entre los partidos con representación giraron en torno de Delimitación de las comunas, Conformación de la Junta Comunal, Competencias de las comunas y manejo de presupuesto propio, Relación entre el presidente de la junta comunal y vocales de las comunas con los legisladores.

que provoca una profunda crisis que se manifestará con virulencia en todos los planos. En el político es inmediato: si a inicios del 2000 la Alianza porteña contaba con 25 diputados, llegará a fines del 2002 contabilizando apenas 6 por el Frepaso y 9 por la UCR. El periodo terminará con 23 bloques parlamentarios y 17 serán de carácter unipersonal.

El complejísimo escenario tuvo por efecto aletargar aún más la redistribución de poder político y administrativo a los distritos y deberá esperar dos renovaciones completas de la cámara legislativa para poder aprobar la Ley de Comunas. A su vez, la crítica situación social tuvo por efecto, a inicios del 2002, un rápido cambio de política en materia de participación y el gobierno local decide lanzar –otra vez sin la aprobación de los legisladores- la implementación del Presupuesto Participativo¹⁴. Rápidamente, este instrumento se transformará en la estrella de las políticas participativas que desplegará la ciudad para reconstituir el vínculo –ya muy deteriorado- entre la ciudadanía y la sociedad política. Por tanto, una de las mayores crisis de representatividad impacta en el sistema político abriendo las puertas a la participación. La participación institucional recobra fuerza cuando la “otra” participación (espontánea y de protesta) estalla y desborda por completo los canales establecidos. Pero el nuevo impulso descentralizador que se esperaba percibir luego que la Legislatura en el 2005 - con mayoría de fuerzas de derecha y motivada por el amparo judicial realizado por un particular¹⁵- votara favorablemente la Ley de Comunas (Ley 1777) parece hoy nuevamente paralizado. Se han postergado los comicios para la elección de las autoridades de las juntas comunales, no ha avanzado sustancialmente el proceso descentralizador¹⁶ y la participación parece otra vez estancada.

3.2 Montevideo

La descentralización de Montevideo está marcada por el acceso del Frente Amplio (FA) al gobierno de la ciudad, en 1990¹⁷. Durante la campaña electoral, Tabaré Vázquez la había planteado como

¹⁴ Anteriormente, existieron algunas experiencias aisladas de PP a nivel barrial, como las de la Boca y Barracas que se realizaron en el 97', o las que se realizaron en otros 5 barrios de la ciudad durante 1998. Estas iniciativas fueron más bien promovidas por las organizaciones no gubernamentales en especial Poder Ciudadano que pretendían formar a la ciudadanía en el manejo de este instrumento y contaron con el amparo de la ex Subsecretaría de Descentralización y – en algunos casos- de los CGP respectivos.

¹⁵ Lo que vuelve a revelar sin duda la importancia de la participación entendida como control en la cultura porteña.

¹⁶ Es más, la descentralización ha perdido peso en el nuevo organigrama del gobierno de centro-derecha del PRO.

¹⁷ El triunfo electoral cambió definitivamente el escenario político uruguayo, dominado desde mediados del siglo XIX hasta los años ochenta del siglo XX por los dos partidos tradicionales, el Partido Nacional (blancos) y el Partido Colorado. El FA es una alianza electoral de partidos de izquierda creada en 1971. La dictadura militar (1973-1985) detuvo su evolución, llevándolo a la clandestinidad hasta la recuperación de la democracia.

estrategia para mejorar la gestión y renovar la democracia¹⁸. Por eso no fue sorprendente que a trece días de asumir como intendente firmara un decreto creando los 18 distritos que dieron forma a los Centros Comunes Zonales (CCZ), unidades político-administrativas de provisión de servicios municipales. Durante esa etapa de construcción institucional, la participación ciudadana tuvo un rol destacado en numerosas asambleas deliberativas, principalmente de discusión del presupuesto municipal quinquenal¹⁹.

Desde el gobierno central, el Partido Nacional (PN) hizo una agresiva campaña contra el FA acusando de inconstitucionalidad al decreto de creación de los distritos y señalando que la descentralización se estaba usando para la manipulación política de los vecinos (de Sierra y Charbonnier 1993)²⁰. Dado el conflicto y las trabas constitucionales existentes, Vázquez optó por crear una Comisión Mixta integrada por los ediles de todos los sectores representados en la Junta departamental y delegados de la Intendencia (esto es, por los partidos políticos) para definir las instituciones a crear. Como resultado, en 1993 el CCZ se convirtió en la estructura desconcentrada de prestación de servicios municipales; se creó la Junta Vecinal, como órgano político, compuesto de cinco miembros designados por el intendente (tres de su partido y dos sugeridos por los partidos de la oposición); y el Consejo Vecinal, como organismo consultivo y deliberante de participación ciudadana, compuesto de entre 25 y 40 miembros honorarios directamente elegidos por la ciudadanía.

La reforma constitucional de 1996 introdujo cambios significativos referidos a los gobiernos departamentales, “definiendo la descentralización como política de Estado, en carácter de principio programático nacional” (Oroño 2008). A pesar de esto, hasta el 2004 uno de los principales problemas de Montevideo fue la falta de recursos resultante de la limitación de las transferencias de recursos públicos desde el gobierno central, primero en manos del Partido Nacional y luego del Partido Colorado.²¹ Aún así, la municipalidad comenzó a invertir en políticas sociales²² y comenzaron a evidenciarse las mejoras en la prestación de servicios, hecho que explica tanto el

¹⁸ Aunque existía relativo consenso entre los partidos en torno a las ventajas de la descentralización, puede decirse que el EP-FA/NM la ha convertido en un aspecto básico de su campaña, como demuestra la promoción de la Ley de descentralización de 2008, consecuencia de la llegada de Vázquez al gobierno nacional.

¹⁹ Los planes quinquenales, la agenda Montevideo, el presupuesto participativo, los cuatro foros ciudadanos realizados hasta el momento son algunos de los ejemplos destacados.

²⁰ Veneziano Esperón (2003: 10) señala que “... es de suponer que los partidos tradicionales perciban a la descentralización como una alternativa a las redes políticas con que operaron a lo largo de la historia y que tienen una dimensión territorial en tanto ámbito de reclutamiento del voto”

²¹ Chávez (2005: 162) recuerda que entre 1990 y 1994 el gobierno uruguayo cumplió sólo con el 50% de los pagos a la ciudad de Montevideo que se habían acordado antes del triunfo del FA para la extensión de la red de alcantarillado y todavía se redujo más en 1994, cuando el partido colorado volvió a la presidencia, entre otros ejemplos que ilustran la discriminación sufrida en Montevideo durante los años noventa.

²² Hacia fines de 2001 las políticas sociales se llevaban un 45% del presupuesto municipal (Chavez 2005).

creciente peso electoral del EP-FA/NM en la ciudad²³ como su llegada al gobierno nacional en 2004.

En Montevideo, la descentralización ha crecido y se ha consolidado en sus aspectos jurídicos, políticos y financieros. Por el contrario, la participación ciudadana ha vivido un lento declive. Esto se explica por aspectos coyunturales, como el espacio abierto en la ciudad para enfrentar las políticas neoliberales promovidas por los gobiernos conservadores durante los noventa; y también por elementos inherente al diseño institucional. Mientras los concejos vecinales tienen un poder limitado, meramente consultivo y que con el tiempo ha derivado en una escasa comunicación con los otros órganos de gobierno, las Juntas locales encarnadas por los partidos políticos concentraron amplios poderes; Chávez señala que esto desmotivó la participación social, tal como mostró la creciente tasa de deserción entre los concejales (2005: 160). Goldfrank (2002)²⁴ y Bica (2008)²⁵ coinciden con este análisis. La tensión producida entre el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional resuelto en la generación de una descentralización negociada condujo a que los aspectos políticos, y en particular los partidos, primaran sobre los sociales explicando, en el largo plazo, la reducción de la participación ciudadana.

3.3 Barcelona

La ciudad de Barcelona es reconocida internacionalmente – merecida o inmerecidamente- por ser icono y modelo en materia de descentralización y participación ciudadana. Su gobierno se encuentra subdividido en diez unidades territoriales bastantes homogéneas denominados distritos. Cada uno de ellos, están gobernados a través del Consejo de Distrito compuesto por 15 concejales con representación proporcional a las listas políticas más votadas en el distrito y el presidente de distrito que responde a la mayoría política del distrito²⁶. Desde los inicios de todo el proceso se

²³ Las elecciones municipales se separaron de las nacionales con la reforma constitucional de 1996 e hicieron aún más evidente la hegemonía del FA en la ciudad. En las elecciones de 1989 había ganado la alcaldía con el 35% de los votos, en 1994 obtuvo el 45%, en 2000 58% y en 2005 el 61%. Esto es coherente con los altos niveles de satisfacción mostrados: según diversos estudios los ciudadanos mostraban una creciente evaluación positiva para casi todos los servicios bajo jurisdicción municipal (Goldfrank 2002)

²⁴ En un análisis comparado del presupuesto participativo, Goldfrank (2006) señala que el conflicto político condujo a Vázquez a consensuar el proceso en el que finalmente “cedió a las exigencias de la oposición” con lo que las reformas limitaron considerablemente la participación ciudadana y privilegiaron a los actores políticos.

²⁵ Un fragmento de una de sus entrevistas resulta muy ilustrativo: “A veces parece que estamos pintados, trabajamos en un tema, lo estudiamos, lo discutimos y después nos enteramos que lo resolvieron de la manera contraria a la que nosotros planteamos y eso te desgasta como concejal y frustra al vecino” (Bica 2008) Otro elemento relevante señalado por el trabajo de Bica es la creciente percepción de que el Consejo Vecinal se ve como un escalón en la carrera política individual de los representantes, que una vez que obtienen otros puestos se desvinculan del territorio. Desde la visión de los concejales, también el presupuesto participativo desacredita el trabajo de los concejos ya que se superponen las instancias de presentación de propuestas y toma de decisiones.

²⁶ En los 90 se le dota también de un nivel gerencial o técnico paralelo aunque subordinado al político.

pretendió dotar a los distritos de una “*fuerte personalidad política*” permitiendo la elección directa de los concejales pero lo cierto es que hasta el momento la representación política por vía directa es un reclamo aún sin saldar²⁷.

El origen de estos distritos se remonta a 1984 cuando, una vez recuperada la democracia, una fuerza política de izquierda (PSC-PSUC) logra situarse al frente del Ayuntamiento, en clara oposición política tanto del gobierno autonómico como del estatal²⁸. Con ello un grupo de líderes políticos y sociales muy reivindicativos durante la dictadura franquista pasan a ocupar posiciones de mando en el gobierno de la ciudad. La opción de la descentralización fue la estrategia política elegida por ese primer gobierno democrático de Barcelona, pero especialmente, a partir del gobierno de Maragall para hacer realidad la participación institucional y desarrollar un municipio del bienestar cercano al ciudadano.

El largo recorrido de la descentralización “a la barcelonesa” parece ser el resultado de una guía ordenada y racional de cómo ha de llevarse a cabo el reparto del poder en el ámbito local. Primero fue el consenso entre todas las fuerzas políticas sobre la necesidad de reformar el gobierno, luego, acuerdo sobre la división territorial, en tercer lugar la definición de las competencias y funciones, cuarto, el traspaso y materialización de las mismas y quinto, consenso sobre las mejores reglas de juego para dotar de participación al municipio. Durante la discusión de estas materias hubo bajos niveles de conflicto y en todo caso una alta capacidad política para sobreponerse a todos ellos.

En ese contexto, la participación fue pensada como una estrategia conjunta, paralela e integradora a la descentralización. En ésta materia, Barcelona, presenta un diseño que en aspectos generales parece estar más orientado a la consulta e influencia que a la decisión directa propiamente dicha. Tiene un nivel de desarrollo y riqueza participativa mucho mayor en el ámbito de distritos aunque con un rendimiento dispar entre ellos, y con una base que pretende incorporar al ciudadano individual como actor importante pero que, sin embargo, aún se revela como eminentemente

²⁷En el plano de las competencias se estableció que los distritos tuvieran competencias de decisión política, de seguimiento en la ejecución de los proyectos, de gestión de equipamientos y servicios y de disciplina y de control. Se descentralizó sobre todo competencias de carácter político más que técnico. Por ejemplo, el distrito podía tener la iniciativa de elaborar planes y proyectos de urbanismo o planes de equipamiento en su propio territorio e incluso podía realizar una primera aprobación del mismo pero la elaboración y evaluación técnica la hacía el área central.

²⁸ Barcelona, a la luz de los análisis electorales, asoma como una ciudad bastante homogénea en términos políticos ya que ha sido la única gran ciudad española que ha mantenido un gobierno de izquierdas desde los inicios de la transición democrática hasta el presente. Esta constante estuvo signada por una firme voluntad y necesidad de consenso por parte de dos fuerzas políticas: el Partido de los Socialistas de Catalunya (PSC) -creado un año antes de las elecciones del 79, de ideología socialdemócrata y catalanista- y el Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC) -de ideología comunista- fundado en el 36, en los albores de la Guerra Civil española.

asociativo. En este sentido, puede afirmarse que la columna vertebral de su modelo son los consejos sectoriales²⁹ en el ámbito de ciudad y la participación territorial en sus diferentes formas dado su alto grado de descentralización. Barcelona también destaca por la abundancia de experiencias de gestión plena y cogestión de servicios municipales. En los últimos años, y a demanda de muchas organizaciones sociales, se inició un proceso de renovación que culminó con las nuevas Normas reguladoras de la Participación del 2002. Allí se ha dotado a los Consejos sectoriales de mayor poder al permitirles elevar informes preceptivos a los órganos pertinentes, incorporado la representación de ciudadanos no organizados en estos ámbitos, se ha intentado conformar los Consejos a partir de un Fichero de Asociaciones representativas del sector y ha promovido un Código Ético de las Asociaciones que pretende hacer foco en el tema de la representatividad de las mismas. Pero también, ha de decirse que la descentralización y participación tiene en su plano político aún una asignatura pendiente: la elección directa de los consejeros de distrito y una mayor cantidad de instrumentos de intervención directa en los asuntos públicos.

En el caso catalán la participación surge por la confluencia de una serie de factores donde el afán democratizador e integrador de sus elites junto a la demanda de la sociedad civil son una de las piezas fundamentales. Es por ello que aquí, la participación ha adoptado más claramente la forma de una política pública transversal a todas las áreas de gobierno, útil y necesaria para el planeamiento urbano.

Pero esta participación no esta guiada tanto por el espíritu del control y la rendición de cuentas o la toma directa de decisiones sino más bien por la idea del diálogo, la discusión de propuestas y alternativas y la elaboración de consensos, fundamentalmente, entre el mundo asociativo y político.

3.4 Zurich

La ciudad de Zurich está gobernada por un poder ejecutivo compuesto de nueve miembros³⁰, todos ellos elegidos individual y directamente por la ciudadanía, y un Consejo Deliberante de 125 miembros también elegidos directamente. La ciudad está dividida en doce distritos en los que se distribuyen los *Kreisbüro* (órganos administrativos desconcentrados). Esta división tiene una larga historia, que comienza en 1893, con la creación de los primeros ocho distritos y se completa en

²⁹ Que adquieren una variedad temática de lo más amplia.

³⁰ Las carteras son: Presidencia, Finanzas, Policía, Salud y Medio Ambiente, Obras públicas y reciclaje, Vivienda, Transporte, higiene y energía, Educación y Servicios Sociales.

1934, con la creación de los distritos que rodean al núcleo urbano. No hay órganos políticos o deliberativos formales. La participación ciudadana es canalizada a través de los mecanismos de democracia directa de los que se hace un intenso uso, como muestran los 103 referendos realizados en la ciudad en el período 1990-2000³¹.

A diferencia de los otros casos estudiados aquí, la descentralización en Zurich es el punto de partida, mientras la pregunta crucial parece radicar más bien en las razones por las que ha sobrevivido a los intentos centralizadores. El sistema suizo funciona desde abajo hacia arriba y siguiendo el principio de subsidiariedad³²; todos los poderes no delegados constitucionalmente a la Confederación son competencia de los cantones y las comunas. Las responsabilidades compartidas entre los tres niveles de gobierno están reguladas por las leyes federales, cantonales y municipales; aunque cada vez más tienden a gestionarse entre los tres niveles de gobierno, lo que ocurre en sectores como educación, salud o seguridad.

El federalismo y la democracia directa están estrechamente interrelacionados. La resistencia de los cantones a delegar poderes al gobierno federal desencadenó una guerra civil, en 1848, que se resolvió ese mismo año con la sanción de una constitución que no hubiera podido aparecer sin la aprobación de los ciudadanos de los cantones, por lo que se creó el referéndum constitucional³³. Hay coincidencia en señalar que la razón por la que se han mantenido y ampliado los mecanismos de protección de la democracia directa es que están realmente al alcance de los ciudadanos en lo que se refiere a la cuestión de cuándo y sobre qué asunto la gente vota. No dependen de la voluntad de otros órganos del estado como el parlamento o el gobierno, sino que dependen de los mismos ciudadanos que pueden activarlos en el nivel federal, en el cantonal³⁴ y el municipal. Los ciudadanos tienen derecho a reformar la constitución, pueden elegir qué ley o tratado internacional será sometido al voto popular y, además, el pueblo tiene la prerrogativa de presentar reformas

³¹ 74 fueron consultas obligadas, muchas de ellas financieras (cuando se inicia una inversión superior a un monto determinado la constitución establece la consulta directa a la ciudadanía); 18 fueron referendos facultativos, esto es, los ciudadanos pidieron la derogación de una ley; y los restantes 11 fueron iniciativas ciudadanas (una persona a grupo de personas colectó firmas para presentar una propuesta de ley. Los resultados de estas consultas son siempre vinculantes. (Basado en datos de Bützer 2007)

³² La creación de nuevos poderes a cargo del gobierno federal requiere una reforma constitucional que debe ser aprobada por una doble mayoría: mayoría de ciudadanos y mayoría de cantones. No hay principios universales sobre cómo dividir las competencias y en las últimas décadas se ha tendido cada vez más al ejercicio de competencias compartidas (Vatter 2007)

³³ Entre 1848 y 1873, la ley sólo permitía las iniciativas y los referendos obligatorios (establecidos por la misma constitución) orientados a la reforma completa de la constitución. El referéndum legislativo opcional fue introducido en 1874, y la iniciativa para la reforma parcial de la constitución en 1891. Estas instituciones fueron promovidas por el “movimiento democrático” (Serdült 2007).

³⁴ Entre 1970 y 2007, según la base de datos del C2D, en 21 cantones suizos se registraron un total de 3709 votaciones (645 en el período 1997-2003). Entre los cantones más activos, con más de doscientos procesos, se encuentran Zurich (457 votaciones), Solothurn (316), Schaffhausen (272), Graubünden (262), Basel (242) y Bern (222). Entre los menos activos, con menos de cien procesos, cabe mencionar a Jura (45), Ticino (53), Fribourg (85), Vaud (86), Zug (97) y Lucerna (99).

constitucionales que no pueden ser vetadas por los órganos electos del estado. El referendo abrogativo permite el control sobre el proceso de toma de decisiones, con efectos que van más allá del resultado inmediato ya que los representantes tienden a no votar leyes que no cuentan con el respaldo de la ciudadanía y que por lo tanto probablemente serán vetadas³⁵. No es sorprendente en este marco que algunos estudios señalen la relación entre la activación del referéndum, la satisfacción ciudadana y el control del gobierno.³⁶

Dado el poder de la ciudadanía, ni el gobierno ni los partidos pueden alejarse de las preferencias de los ciudadanos.³⁷ La democracia directa crea un espacio institucionalizado para resolver los conflictos. Serdült (2007) señala que “...direct democracy needs powerful political actors besides the government, providing the connection between the state and society. In federal political systems these actors can also be territorial subunits. Federalism is therefore a component in a political system enhancing the beneficial use of direct democracy. Or to put it the other way round, direct democracy is more problematic in centralized systems without a sound power balance between the state and organized civil society”.

4. Conclusiones

El análisis de los casos revela que el color del partido político al frente del gobierno junto con el grado de acceso al poder central determina, especialmente, el surgimiento de las políticas de participación y el inicio de la misma. Cuanto menor es el acceso del sistema político local al gobierno central mayores parecen ser las posibilidades que se abran las puertas a la participación institucional. Buenos Aires, Montevideo y Barcelona son buenos ejemplos de ello.

³⁵ La constitución (arts. 138 a 141) establece tres tipos de consultas en el nivel federal: *el referéndum obligatorio*, para reformas constitucionales, adopción de tratados internacionales, transferencia de autoridad a cuerpos internacionales, cuestiones vinculadas a la soberanía y la autodeterminación, procesos de devolución o transferencia de competencias entre niveles de gobierno, impuestos y gasto público; *el referéndum optativo* que permite consultar sobre tratados internacionales; por este mecanismo los ciudadanos pueden vetar decisiones vinculantes o leyes del parlamento (el procedimiento se desarrolla a partir de la presentación de 50 mil firmas durante los primeros cien días de aprobación de la ley); y *la iniciativa ciudadana* para la revisión total de la constitución. Para activar este mecanismo se requiere de 100 mil firmas que deben ser reunidas en un período no mayor a 18 meses. El gobierno puede convocar a una consulta sobre este tema o hacer una contrapropuesta. En el segundo caso, en el referéndum se consultará sobre ambas propuestas.

³⁶ A principios de los noventa, un estudio de Frey & Stutzer (2003) mostró que el grado de satisfacción de los ciudadanos con su propia vida se correlacionaba con el nivel de democracia directa disponible en el cantón donde residían. Los autores demostraron que el acceso a esas libertades políticas influía sobre el grado de bienestar subjetivo. La evasión de impuestos es mucho menor en aquellos cantones con mayores niveles de democracia directa. Respecto a las ventajas de eficiencia de la democracia directa, un estudio realizado entre 1986 y 1997 en Suiza mostró que aquellos cantones con referéndum obligatorio cuando el nivel de gasto supera un cierto límite, tienen 7% menos gastos y 11% menos ingresos (obtenidos a través de los impuestos).

³⁷ La ideología de los partidos no parece explicar demasiado ya que la ciudad ha sido gobernada tanto por partidos de izquierda como de derecha, incluyendo al partido verde, partidos menores y candidatos independientes sin afiliación alguna, sin que ninguno de ellos haya promovido o defendido una opción diferente en cuanto a la descentralización de la ciudad.

Como vimos, en Buenos Aires, el Partido Radical y el Frepaso motorizan los principales cambios en esta materia a la vez que lo hacen en un contexto de fuerte oposición política respecto del gobierno nacional. En Barcelona, es decididamente, el partido socialista en alianza con fuerzas de izquierda, también, en oposición política al gobierno central como autonómico, quien abre los caminos de la descentralización y la participación. En Montevideo, es el Frente Amplio quien en oposición al P. Nacional –al frente del gobierno central- motorizó una gran reforma y modernización con alto impacto en la participación. Asimismo, en los tres, el reclamo de una mayor participación por parte de grupos organizados de la sociedad civil ha tenido un rol importante. Por el contrario, cuando existe una correspondencia positiva o al menos cercanía ideológica entre el gobierno local y central, estos procesos parecen ralentizarse o bien detenerse: otra vez en los tres casos –aunque con gradientes- puede ello advertirse. Asimismo, el caso de Buenos Aires demuestra que la participación (directa) puede ser el resultado de una profunda crisis política más que la consecuencia del convencimiento de las clases dirigentes sobre los beneficios de profundizar la democracia local. La crisis política es aquí la clave más que el afán democratizador de las elites políticas.

Asimismo pareciera ser que en aquellos sitios donde la descentralización fue encarada como una política integradora la participación ha tenido mayor desarrollo y ha funcionado como un verdadero catalizador de la participación territorial.

Cuadro 1 – Variables dependientes e independientes en perspectiva comparada

CASOS	Factores contextuales				Forma y Dinámica de la participación
	Tipo de gob.local	Color político	Acceso al poder central	Grado de conflicto y frag.política	
Buenos Aires	Autónomo con prerrogativas especiales	Gobierno radical al inicio. Alianza de centro izquierda hasta la crisis. Ruptura de esa alianza, gobierno de centro izquierda	Negativo al comienzo Positivo después Negativo formalmente pero positivo políticamente	Alto	Más orientada a la decisión y el control Menor desarrollo territorial Participación individual y asociativa Modelo de participación consultiva y directa
Montevideo	Autónomo con prerrogativas especiales	Frente Amplio durante todo el proceso (4 elecciones ganadas desde 1989)	Negativo al comienzo del proceso, positivo desde 2004, con el Frente Amplio en el ejecutivo de ambos gobiernos	Alto al principio, luego Bajo (desde 2004) ³⁸	Más orientada a la consulta y la información Desarrollo territorial Participación asociativa Modelo de participación más consultiva
Barcelona	Autónomo con prerrogativas especiales	Gobierno de izquierdas durante todo el periodo analizado, con cambios en los integrantes de la coalición	Negativo durante todo el proceso hasta el 2003 (con relación al Gobierno de la Generalitat) Luego, positivo. Con relación al Gobierno Central, negativo al inicio, luego positivo hasta el 96´ Y nuevamente negativo hasta el 2004	Bajo	Más orientada al diálogo, al consenso. Mayor desarrollo territorial Participación más asociativa Modelo de participación consultiva y de gestión asociada.
Zurich	Autónomo	Ha sido gobernada tanto por partidos de izquierda como de derecha, incluyendo al partidos verde, partidos menores y candidatos independientes sin afiliación alguna, sin que ninguno de ellos haya promovido una opción diferente en cuanto a la descentralización	Regulado por la ley	Bajo	Más orientada a la decisión y el control Participación individual Modelo de participación directa

Fuente: Elaboración propia.

³⁸

Las críticas fueron especialmente duras en el inicio pero se orientaron a criticar al gobierno ya que había habido cierto consenso en torno a la necesidad de descentralizar la ciudad (de Sierra y Charbonnier 1993), Cabe recordar el alto nivel de fraccionalización de los partidos uruguayos, del que el FA no estaba exento. Chávez señala que para 2004 que el FA contaba con 16 fracciones, número que se multiplicaba por tres de considerar las fracciones presentes en las otras das grandes agrupaciones de partidos que forman parte de la coalición, el Encuentro Progresista y la Nueva Mayoría (EP-FA/NM). El rol de Vázquez como líder indiscutible de la coalición ha sido un elemento fundamental en la consolidación de la opción de izquierda en Uruguay y también en el impulso al proceso descentralizador. (2005: 156) .Por otro lado, el proceso contó con el respaldo de la ciudadanía manifestado en los niveles de satisfacción con las mejoras de las prestaciones y en el apoyo electoral recibido por el FA en las siguientes elecciones (Chávez 2005, Bica 2008;

Cuadro 2 - La descentralización en perspectiva comparada

Factores	Buenos Aires	Montevideo	Barcelona	Zurich
Lugar que ocupó en la agenda	Centro de la agenda sólo al inicio, luego desplazamiento	Centro de la agenda	Centro de la agenda	'Hecho consumado'
Tipo de relación con los principales actores	Primó el conflicto	Conflicto político/consenso sobre el objetivo de descentralizar. Amplio respaldo de la ciudadanía	Primó el consenso	Consenso
Grado de apoyo (niveles políticos y administrativos)	Apoyo político inestable e instrumental. Débil apoyo administrativo	Apoyo político del FA, reforzado desde que llega al gobierno nacional en 2004	Apoyo político y administrativo	Coordinación horizontal y vertical
Vías	Dos iniciativas: desconcentración y participación "obligada"	Desconcentración y descentralización (controlada) participación con estatus ambiguo (consejos vecinales consultivos poco comunicados con el órgano político (nombrado por el intendente y los partidos de oposición)....	Una iniciativa: articulación de descentralización con participación.	Desconcentración, descentralización y consolidados mecanismos de participación ciudadana
Liderazgo político	Fuerte del ejecutivo, luego aumento de la debilidad hasta llegar a ser nulo	Fuerte durante todo el proceso	Fuerte durante todo el proceso	Bajo
Tipo y grado de descentralización política	Desconcentración baja	Descentralización media	Descentralización media-alta	Descentralización alta

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- o AUER, Andreas. 2007. "Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina". Paper presentado en la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires 14 y 15 de marzo. http://www.dd-la.ch/download/Auer_Andreas.pdf
- o Bica, Yamhidlla. 2008. "Participación ciudadana en el proceso de descentralización: Logros y limitaciones. Análisis de la participación ciudadana en los consejos vecinales de la Intendencia Municipal de Montevideo", ponencia presentada en la II Conferencia Internacional sobre democracia directa en América Latina, II Congreso de la AUCIP, Montevideo 20 y 21 de octubre de 2008. Disponible en www.dd-la.ch
- o Bützer, Michael. 2007. *Direkte Demokratie in Schweizer Städten*.
- o Chávez, Daniel. 2005. "Del Frente Amplio a la Nueva Mayoría. La izquierda uruguaya ante la perspectiva del gobierno", en Daniel Chavez, Patrick Barrett and César A. Rodríguez Garavito (eds) *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- o FREY, Bruno S. and Alois STUTZER. 2003. *Direct Democracy: Designing a Living Constitution*, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, Working Paper Series No. 167, September.
- o Goldfrank, Benjamin. 2002. "The Fragile Flower of Local Democracy: a Case Study of Decentralization/Participation in Montevideo", en *Politics & Society*, vol. 30, 1.
- o Goldfrank, Benjamin. 2006. "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, 26 nº 2.
- o *Guía para la democracia directa en Suiza y más allá*. 2007. Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa.
- o HORBER-PAPAZIAN, Katia. 2007. "Municipalities", en *Handbook of Swiss Politics*, Ed. Neue Zürcher Zeitung Publishing.
- o KÜBLER, Daniel. 2007. "Agglomerations", en *Handbook of Swiss Politics*, Ed. Neue Zürcher Zeitung Publishing.
- o LIJPHART, Arend. 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Nueva Haven y Londres, Yale University Press.
- o LINDER, Wolf y VATTER, Adrian. 2001. "Institutions and outcomes of Swiss Federalism: the role of the cantons in Swiss politics", *West European Politics* 24: 2, 95-122.
- o Oroño, Abel. 2008. "La descentralización. Diseños institucionales en las propuestas legislativas actuales", ponencia presentada en el II congreso de la AUCIP, Montevideo 20 y 21 de octubre de 2008.
- o Rivoir, Ana Laura. "Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo". En *publicacion: Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/rivoir.pdf>
- o SERDÜLT, Uwe y Schenkel, Walter. 2007. "Intergovernmental relations and Multi-level governance", en *Handbook of Swiss Politics*, Ed. Neue Zürcher Zeitung Publishing.
- o SERDÜLT, Uwe. 2007. "Direct Democracy in Switzerland and its Discontents", Paper presentado en la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires 14 y 15 de marzo. http://www.dd-la.ch/download/Serdult_Uwe.pdf
- o Sierra, Gerónimo de y Charbonnier, Blanca. 1993 "Descentralización y participación: los partidos y actores directamente implicados en la experiencia de los centros comunales zonales de Montevideo 1990-1992", *América latina hoy*, VOL. 6, pags. 14-20.
- o Veneziano Esperón, A. 2003. "La participación en la descentralización del gobierno municipal de Montevideo (1990-2000). Evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y algunas reflexiones para América Latina", en *Documentos IIG*, nº 110.

Otras fuentes consultadas

- o <http://www.chasque.net/vecinet/vecicomu.htm#A>
- o I ZDA-Avina workshop sobre Descentralización y Participación ciudadana en Zurich y Montevideo, 18-20 de marzo, Aarau y Zurich, Suiza.
- o Documentación del Departamento de Descentralización, Intendencia de Montevideo